

국토연 2002-22

도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비
Urban-Rural Integration and
Planning System in Rural Areas

●
박재길·이동우

협동연구 송미령·박시현·이규천·성주인



연구진

연구책임	박재길 연구위원	
	이동우 연구위원	
협동연구진	한국농촌경제연구원	송미령 부연구위원
		박시현 연구위원
		이규천 부연구위원
		성주인 연구원

국토연 2002-22 · 도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비

글쓴이 · 박재길, 이동우, 송미령, 박시현, 이규천, 성주인 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2002년 12월 28일 / 발행 · 2002년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(정보자료팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-218-2

<http://www.krihs.re.kr>

© 2002, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

서 문

지금까지는 농촌을 농업인이 사는 곳으로 보아 왔다 정부의 농촌대책은 농업과 농업인의 보호에 초점을 두어 왔고 외부기업의 농촌유치를 이야기할 때도 주로 농업인의 농외소득 증대라는 관점에 머물러 있었다 그러나 농업인이라는 개념 자체가 앞으로는 모호하여 질 전망이다 후계자가 제대로 나타나지 않고 있는 가운데 기존 농업인들의 노령화는 급속하게 진행되고 있고 농사를 짓더라도 겸업의 형태가 일반화되고 있기 때문이다 이전처럼 농업인들이 모여서 농사만 짓고도 살 수 있는 마을 및 사회를 다시 만들 수 있다면 모를까 그렇지 않다면 이제 차선의 대안을 선택할 수 밖에 없다 농업인만의 동질적인 마을 대신 다양한 직업과 다양한 연령구성의 사람들이 함께 모여 사는 이질적이고 다원화된 마을을 현실로 받아 들이고 이를 적극적으로 만들어 가는 수 밖에 없다

농촌마을 뿐 아니라 농지에 대해서도 이와 똑같은 논리가 성립한다 일방적인 농지보호정책은 한계농지를 양산하고 있다 더욱이 농업개방과 함께 웬만큼 농사를 지어서는 생활을 영위하기 힘든 현실에서 더 이상 농사짓기를 강요할 수도 없는 노릇이다. 일정한 범위내에서 시장경제원리를 도입하여 도시적 용도를 허용함으로써 농지소유자의 이익을 보호하고 농촌지역의 경제활성화에 기여하는 정책전환이 필요하다

이미 제4차 국토계획을 통하여 우리는 농촌정책의 변화 필요성을 제기한 바 있다. 농촌이 보유하고 있는 다양한 자연자원과 경관자원을 활용하여 도농간 교

류를 활성화하고 농촌공간을 복합산업 공간으로 만들어 나가며 정보화를 통한 정주여건 개선 등을 농촌전략으로 제시하였던 것이다. 그렇지만 장기적이고 종합적인 관점에서 농촌의 비전과 전략을 제시하는 수준에는 이르지 못하였다. 새 천년을 바라보는 장기 농촌발전계획의 수립은 후속과제로 남겨 두었다.

그런데 최근의 농촌정책을 보면 변화의 조짐이 역력하다. 2003년부터는 도시민의 농지소유가 일부 허용되게 되었으며 한계농지에는 도시자본이 진출하여 전원주택이나 골프장을 지을 수 있게 되었다. 한편으로는 국토의계획및이용에관한법률이 제정되어 농촌지역에 대해서도 도시계획에 의한 정비가 가능하게 되었다. 문제는 이러한 정책들이 농촌에 대한 미래상 아래서 체계적으로 제시되지 못하고 부처별로 산발적으로 등장하고 있다는 점이다. 먼저 농촌의 비전을 정립하고 이를 실천하기 위한 종합적인 전략수립이 절실하다. 규제의 완화나 계획수단 마련은 이를 실천하기 위한 하나의 수단에 불과하다.

본 연구의 수행에 있어 아낌없는 도움과 자문을 해 주신 경원대학교 최병선 교수께 감사를 드리며 아울러 어려운 여건에도 불구하고 끝까지 성실히 연구를 수행한 박재길 연구위원, 이동우 연구위원과 협동과제의 일환으로 연구에 참여한 한국농촌경제연구원의 송미령 부연구위원, 박시현 연구위원, 이규천 부연구위원, 성주인 연구위원의 노고를 치하한다.

2001년 12월
원장 이 규 방

요 약

본 연구의 목적은 크게 2가지로 구분된다. 첫째 목적은 도시와의 관계 속에서 우리 농촌의 미래상을 정립하고 이를 달성하기 위한 종합적인 전략과 구체적인 추진방안을 찾는 것이다. 이를 위하여 우선 우리 농촌이 어떤 상황에 처해 있으며 정주여건은 어떠한가를 심층 분석하여 봄으로써 농촌의 현실을 파악하고 문제점을 진단해 보았다. 그리고 우리와 유사한 입장에 처해 있는 선진외국에서는 농촌의 미래상을 어떻게 정립하고 있으며 또 어떤 전략으로 임하고 있는지를 구체적으로 살펴보았다. 본 연구의 두번째 목적은 농촌의 계획적 정비를 위한 제도적 방안을 찾는 것이다. 국토의계획및이용에관한법률의 제정으로 농촌지역에 대해서도 도시계획이 수립될 수 있게 되었고 토지이용관련제도 또한 상당히 바뀌게 되었으나 실제 농촌에 적용하였을 때 얼마나 유효한 수단이 될 수 있을지는 미지수로 남아 있다. 따라서 앞에서 정립한 농촌의 미래상 구현을 위해서 새롭게 도입되는 제도들이 어떻게 활용될 수 있는지 검토하는 한편 외국사례 등을 통하여 마을단위계획의 국내적용 가능성 등을 타진해 보았다.

본 연구는 크게 4개의 장으로 구성되어 있다. 우선 제2장에서는 우리나라 농촌지역의 정주실태와 여건을 살펴보고 문제점을 진단해 보고자 하였다. 이를 위하여 먼저 인구가동특별조사 등 전국단위 통계자료 분석을 통하여 농촌인구의 감소실태를 확인하는 한편 그 원인을 심층 분석하였다. 분석결과 확인 또는 예측된 농촌정주의 실태는 다음과 같다. 첫째, 현재와 같은 정주여건하에서는 농촌인구

의 지속적 감소가 불가피한 것으로 보인다 둘째, 젊은 인구의 유출증대에 따른 인구구성의 변화도 농촌정주에 바람직하지 못한 방향으로 전개될 것이다셋째, 이촌향도이동을 희망하는 이유를 보면 교육요인과 생활환경요인이 직업요인보다도 중요하게 대두되고 있다 넷째, 이도향촌이동을 희망하는 이유를 보면 자연환경요인과 주택요인의 비중이 높게 나타나고 있다

전국단위의 통계분석과 더불어 제2장에서는 3개 농촌지역을 대상으로 인터뷰 조사, 설문조사 및 관찰조사를 병행하여 농촌 정주여건의 문제점을 찾아보고자 하였다. 정주여건을 구성하는 요소로서 산업과 생활환경커뮤니티, 토지이용 등을 복합적으로 살펴 보았다 첫 번째 사례지역인 경기도 광주시 도척면은 대도시 주변의 인구증가 농촌지역이다유입인구의 증가에도 불구하고 주민들의 만족도는 인구가 감소하는 다른 사례지역보다 오히려 낮게 나타나고 있으며 유입인구와 원주민간의 갈등사례도 많이 발견되고 있다 면소재지의 기능이 저하되어 있어서 서비스 측면에서 본 생활여건은 다른 농촌지역과 다를 바 없이 열악하게 나타났다. 공장 등 농외소득의 기회가 많고 지가상승에 따른 자산소득의 증대로 경제적 측면에서의 정주여건은 양호하다고 할 수 있으나 난개발에 따른 토지이용상의 문제점이 과제로 대두되고 있다

두 번째 사례지역인 충청남도 홍성군 홍동면은 전형적인 농촌지역이다인구가 지속적으로 감소하고 있어서 어떻게 하면 추가적 인구유출을 막고 외부로부터의 인구유입을 유도할 수 있느냐가 관건으로 보인다정주여건으로 볼 때 가장 큰 문제점은 경제적인 측면으로서 교통불편 등 생활환경여건의 미흡은 다음 문제이다. 동질적인 주민구성을 가지는 만큼 커뮤니티는 원활하게 기능하는 것으로 조사되고 있다. 난개발문제는 아직 나타나지 않고 있으나 축사의 무분별한 입지가 토지이용상의 문제점으로 대두되고 있다

마지막 사례지역인 충청북도 제천시 송학면은 성격이 애매한 중소도시주변의 농촌지역이다 제천시소재지와 인접하여 있어 비교적 다원화된 산업구조를 형성하고는 있으나 제천시소재지의 성장이 거의 정체된 상태에 있어 파급효과를 기

대하기 어려운 상황이다. 농업을 대체할 수 있는 핵심산업이 성장되지 않은 상태에서 농업은 점차 침체되어 가고 있어 지역활성화의 실마리를 찾기가 어려운 실정에 있다. 생활환경은 여전히 농촌적 불편함을 벗어나지 못하고 있으나 일부 경관좋은 지역에는 전원주택에 의한 난개발현상이 나타나고 있다

제3장에서는 여건의 변화에 대응하여 농촌정책이 어떻게 바뀌어야 하는가를 조망해 보았다. 일본과 영국 등 선진국의 경우에는 이미 농업인위주의 농촌정책 대신 도시와의 관계 속에서 농촌발전을 도모하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 우리와 입장이 유사한 일본에서는 다자연거주지역(多自然居住地域)이라는 농촌의 미래상을 그려 두고 있으며, 이를 실현하기 위하여 4대 주제(다자연거주지역의 창조를 위한 추진체제 구축, 여유로운 거주환경과 권역의 수요에 부응한 도시적 서비스의 확보, 아름답고 쾌적한 지역의 관리와 보전, 지역특성을 살린 산업 및 일자리창출)별로 13개 시책군을 종합적으로 제시하고 난 다음에 지역전략플랜(地域戦略plan), 마을가꾸기유신사업(むらづくり維新事業) 등의 구체적 사업을 통하여 이를 실천해 나가고 있어서 농촌에 대한 미래상이 없는 상태에서 도시자본의 유치 등과 같은 경제위주의 단편적인 정책들이 선행되고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다. 제3장에서는 우리 농촌의 미래상을 도농통합형 공간으로 정의하고 다음과 같은 5가지 전략이 동시에 추진되어야 한다고 보았다. 첫째, 농촌은 도시민에게 열린 공간이 되어야 하며 이를 위하여 농촌개발의 정책 대상을 도시민을 위한 주거지 개발·농촌관광·도·농 교류 등 도시민에게까지 확대한다. 둘째, 기초적 서비스 공급을 위해서 농촌 지역 정비에 대한 투자를 지속적으로 확대하여 나가는 한편 생활권의 광역화에 대응한 정주생활권 전략을 병행하여 나간다. 셋째, 지역 주민의 자발적인 참여 내지는 파트너십(partnership)에 바탕을 둔 농촌개발사업을 확대하여 나간다. 넷째, 그린 투어리즘과 같이 지역자원을 활용한 경제적인 프로그램을 마련한다. 다섯째, 농촌지역의 가장 큰 잠재적 강점인 양호한 생태환경과 자연경관의 유지 보전을 위해 환경친화적 농촌정비를 추진하여 나간다.

제4장에서는 도농통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 몇 가지 구체적 방안을 제시

하였다. 시설 및 서비스기반 경제기반 자연환경, 마을공동체 등의 정주요소별로 제안된 방안은 다음과 같다 우선 시설 및 서비스기반의 관점에서는 중심도시 기초중심지, 마을로 연결되는 하나의 생활권내 정주체계를 잠정 설정하고 각각의 기능에 적합한 시설 및 서비스기반을 구축하여야 할 것이다도농통합적 관점에서 특히 효율적인 것은 기초중심지를 위주로 도시기반시설을 개선하고 쾌적한 전원도시적 환경을 조성함으로써 이농민이나 도시민의 유입을 촉진하는 방식이 될 것이다이와 더불어 중심도시와의 접근성 향상을 위하여 도·농간의 도로망 연계 대중교통체계의 구축, 그리고 정보통신망의 확충 등이 수반되어야 할 것이다

둘째로, 도농통합형 농촌경제기반의 핵심은 도시자본의 유치 이전에 지역자원의 활용에 두어야 할 것이다. 도시민의 기호변화에 부응하여 환경친화적 농업을 육성한다든가, 일본의 지산지소(地産地消)운동이나 미국의 CSA(Community Supported Agriculture)와 같이 지역 단위에서 생산되는 농산물을 그 지역 내의 도시민들이 소비토록 하는 지역자원형 농업을 추진하도록 하여야 할 것이다그리고 그린 투어리즘과 같은 다양한 도·농 교류 프로그램을 확대하여 나가도록 한다.

셋째, 환경과 경관은 농촌지역을 매력적인 장소로 만드는 핵심적인 요소이다 농촌지역 계획과 실제 정비 과정에서 환경친화성 강화가 중요한 정책 목표로 재설정되어야 할 것이며, 현재 추진되고 있는 많은 농촌정비사업에서 농촌의 환경과 경관을 훼손하지 않도록 배려하는 요소를 도입하여야 할 것이다나아가서는 종합적인 공간계획으로서 환경 및 경관 분야를 통합한 농촌계획이 수립되어지고 수립된 계획이 실현될 수 있는 제도적 환경이 마련되어야 할 것이다

마지막으로 농촌 마을 단위 공동체의 유지 강화를 위해서는 무엇보다 리더가 요구된다. 농촌 마을의 이장이나 새마을지도자 등 공식적이고 관료적 리더 이외에 마을발전에 대한 남다른 열의와 사명의식을 가진 실천적이고 개방적인 신행 리더를 육성하는 것도 필요하다. 이른바 마을의 개방적인 인적 자원의 발굴동기화가 필요하고, 이 때 외지에서 유입된 인구는 경우에 따라 결정적 역할을 수

행할 수 있을 것이다.

이상의 구축방안은 대부분 모든 농촌지역에 통용될 수 있는 일반적인 것들이다. 그러나 농촌지역의 다양함을 고려하여 농촌을 몇 개의 유형으로 구분하는 작업을 병행함으로써 제시된 방안이 유형별로 차등 적용될 수 있는 여지를 남겨 두고자 하였다.

마지막으로 제5장에서는 우리나라 농촌지역의 계획적 정비체제를 앞으로 어떠한 방향으로 구축하는 것이 바람직한지를 알아보려고 하였다. 이를 위하여 먼저 계획적 정비체제를 공간계획제도토지이용관리제도, 개발사업제도의 3개 부분으로 구성되는 것으로 개념화한 다음 새로이 제정된 국토의계획및이용에관한법률에서 규정하고 있는 계획적 정비체제를 살펴보고 현재 농촌지역에서 당면하고 있는 공간계획의 과제를 진단하여 보았다. 농촌지역의 토지이용실태 파악을 위하여 대도시 근교 농촌지역인 경기도 광주시 도척면을 사례지역으로 선정하여 용도지역 현황과 각종 시설물의 분포상황을 조사·분석하였다. 조사결과 현재의 농지법, 산림법 등 개별법에 의한 행위제한과 준농림지역과 같은 용도지역 제로는 농촌지역의 자연환경 및 주거환경을 제대로 보호하기 어렵다는 것을 실증적으로 알 수 있었다. 새로이 제정된 국토의계획및이용에관한법률에 의한 토지이용관리제도는 농촌지역의 토지이용 정비에 상당한 기여를 할 것으로 보이나 집단취락 일원의 생활환경 및 주변 자연환경 관리에는 불충분한 측면이 있는 것으로 나타났다. 농촌지역에서의 개발사업제도 또한 환경과 경관에 대한 배려가 부족하고, 중앙정부 주도의 단발적 사업에 그치고 있으며 도시지역의 정비수법과 비교하여 다양성이 부족한 점이 지적되었다.

다음으로는 국토여건이나 토지이용제도로 볼 때 우리나라와 유사한 점이 많지만 농촌지역 환경여건에서는 우리보다 앞서 있는 것으로 판단되는 일본의 농촌지역 정비체제를 파악해 봄으로써 우리나라 제도에 시사하는 바를 찾고자 하였다. 시가화조정구역(市街化調整區域)내 농촌지역의 정비에 대하여 조례 제정 등 새로운 제도를 고안하여 적용하고 있는 고오베시(神戸市)를 대상으로 살펴 본 결과, 우리나라와

는 달리 다음과 같은 다양한 제도들이 도입되어 있음을 알 수 있었다 우선 농촌지역에서 100호 내외의 마을 단위별로 주민이 자발적으로 마을정비계획(일명 마찌즈꾸리(まちづくり)계획)을 수립하도록 유도하고 있다 시장과 주민은 계획협정을 체결하여 마을정비계획을 중심으로 농촌용도구역을 세분화하고 토지이용행위 허용 기준을 정하여 토지이용행위를 관리하고 있다 또한 농촌경관기본계획을 책정하여 마을단위의 경관형성지침 작성을 지원하고 있기도 하다 고오베시가 농촌지역과 관련하여 나름대로 이와 같이 새로운 제도를 추구하게 된 것은 전국차원의 국가제도 만으로는 고오베시 특성에 맞는 농촌정주공간을 가꾸어 나가기에 곤란하기 때문으로 보인다.

제5장의 마지막 부분에서는 우리나라 농촌지역의 계획적 정비체제를 구축하기 위한 기본틀을 제시하고자 하였다 공간계획제도에 있어서는 한편으로는 도시기본계획 또는 군기본계획을 통해 농촌지역의 계획적 시설배치와 서비스 확충을 도모하고 다른 한편으로는 주민들에 의한 자발적 마을단위 계획 수립이 필요함을 강조하고 있다 토지이용관리제도에 있어서는 마을단위 정비계획을 근간으로 하여 주민들이 경관협정을 체결하거나 필요한 범위를 정하여 지구단위계획을 수립함으로써 자율적으로 토지이용규제를 받아들일 수 있게 하는 제도적 여건 마련이 필요함을 밝히고 있다 국토의계획및이용에관한법률의 농촌지역 적용에 있어서는 지금까지 주로 도시지역에만 적용해 온 경관지구보전지구와 개발진흥지구 등의 용도지구를 활용하여 농촌지역의 용도지역을 보다 세분화하고 조례에 의한 토지이용의 허용행위기준에 건축법령상의 기준 이외에 온실 등의 공작물이나 주말농장등의 토지이용행위도 포함할 것을 제시하고 있다 개발사업제도에 있어서는 농촌지역의 환경 및 경관과 조화되는 개발을 도모하기 위해 절차적으로 개발행위허가나 사업인가가 있기 전에 주민참여장치를 제도화하고 농촌지역의 특성과 환경을 배려한 사업수법을 개발하며 정부는 이와 관련된 지침 제정 등을 통해 환경친화적인 개발을 지원할 것을 제언하고 있다

차 례

서 문	i
요 약	iii

제 1 장 연구의 개요

1. 연구의 배경과 목적.....	1
2. 연구의 절차 및 방법.....	3
3. 연구의 추진체계.....	6

제 2 장 농촌지역의 정주실태와 문제점

1. 농촌거주인구의 감소실태와 전망.....	7
1) 농촌인구의 변화추이.....	7
2) 농촌지역 거주인구의 사회·경제적 특성.....	9
3) 이동희망인구의 사회·경제적 특성.....	12
4) 농촌지역의 정주인구 변화전망.....	15
2. 농촌인구감소의 원인.....	17
3. 농촌지역의 정주여건 실태조사.....	20
1) 사례지역과 조사내용.....	20
2) 사례지역별 조사결과.....	22
4. 농촌정주여건의 문제점.....	50
1) 인구적 측면.....	50
2) 산업(지역경제)적 측면.....	50

3) 생활환경 측면	51
4) 커뮤니티 측면	52
5) 토지이용 측면	53
5. 요약 및 시사점	53

제 3 장 농업·농촌의 여건변화와 새로운 농촌정책의 전개

1. 농업·농촌의 여건변화	57
1) 농업의 여건변화 및 전망	57
2) 농촌토지에 대한 도시적 수요의 증가	59
3) 생활권의 광역화	61
2. 농촌정책의 최근동향	62
1) 제4차 국토계획에서의 농촌발전방향	62
2) 새로운 농외소득원으로서의 그린 투어리즘 진흥정책	63
3) 농지규제 완화와 도시자본의 농어촌유치 확대	68
4) 시사점	72
3. 일본과 영국의 농촌정책 동향	74
1) 일본	74
2) 영국	88
3) 요약	98
4. 농촌발전의 방향과 과제	101
1) 외국사례의 시사점	101
2) 농촌의 미래상과 농촌발전 방향	104
3) 도·농통합형 농촌발전을 위한 과제	106

제 4 장 농촌지역의 유형화와 도·농통합형 정주기반 구축방안

1. 농촌지역의 유형화	117
1) 지역 유형화의 전제와 방법	117
2) 요인분석 결과의 해석	120
3) 유형별 지역구분	127
4) 지역유형별 농촌특성 비교	130
5) 시사점	133

2. 도·농 통합형 농촌정주기반 구축방안.....	136
1) 농촌지역 정주체계에 적합한 시설 및 서비스 기반 정비.....	136
2) 지역자원을 활용한 소득창출 기반 조성.....	143
3) 환경과 경관을 고려한 농촌정비의 추진.....	148
4) 마을공동체의 유지 및 강화.....	151

제 5 장 농촌지역의 계획적 정비체제 구축방안

1. 국토의 계획적 정비와 농촌지역의 과제.....	159
1) 계획적 정비체제의 개념.....	159
2) 국토의 계획적 정비체제.....	166
3) 농촌지역의 과제.....	170
2. 외국의 농촌지역 정비체제 일본 사례	188
1) 일본의 농촌지역 정비체제 개요.....	188
2) 고오베시의 농촌지역 정비체제	196
3) 일본사례의 시사점	211
3. 우리나라 농촌지역의 계획적 정비체제 구축방안.....	214
1) 기본전제	214
2) 공간계획제도	215
3) 토지이용관리제도.....	218
4) 개발사업추진제도.....	220

제 6 장 맺음말

참고문헌	229
SUMMARY	235
부 록	239

표 차례

<표 2- 1> 군부인구의 변화추이.....	7
<표 2- 2> 군부인구 감소의 형태 구분.....	8
<표 2- 3> 연평균 인구성장율로 본 군의 분류(2000년 현재 군부기준)	8
<표 2- 4> 군부 및 시부의 연령별·성별 인구수	9
<표 2- 5> 군부 및 시부의 혼인상태별·성별 인구수(15세 이상)	10
<표 2- 6> 군부거주자와 시부거주자의 사회경제적 특성비교(15세 이상) ...	11
<표 2- 7> 군부거주자중 농림어업종사자의 사회·경제적 특성(15세 이상) ·	12
<표 2- 8> 이촌향도희망자와 이도향촌희망자간 사회경제적 특성비교.....	14
<표 2- 9> 이촌향도희망자 추계(15세 이상)	15
<표 2-10> 이도향촌희망자 추계(15세 이상)	16
<표 2-11> 농촌인구의 변화전망(15세 이상)	16
<표 2-12> 이동경험자 및 이동희망자의 이동방향별 이동이율(15세 이상) ...	19
<표 2-13> 사례지역 조사의 대상 및 내용.....	21
<표 2-14> 사례지역 조사대상 주민의 특성	21
<표 2-15> 광주시 및 도척면 인구 추이.....	23
<표 2-16> 도척면 행정리별 인구 현황(1993~2001년)	24
<표 2-17> 도척면 주민의 생활권	25
<표 2-18> 도척면의 농가 변화 추이.....	26
<표 2-19> 홍성군 및 홍동면 인구 추이.....	33
<표 2-20> 홍동면 행정리별 인구 현황(2002년)	33

<표 2-21> 홍동면 주민의 생활권	35
<표 2-22> 홍동면의 농가 변화 추이.....	36
<표 2-23> 제천시 및 송학면 인구 추이.....	41
<표 2-24> 송학면 행정리별 인구 현황(1997~2002)	42
<표 2-25> 송학면 주민의 생활권	43
<표 2-26> 송학면의 농가 변화 추이.....	45
<표 2-27> 사레지역의 인구 구성.....	50
<표 2-28> 사레지역의 산업적 특성.....	51
<표 2-29> 사레지역 주민의 주거 만족도와 공간 인식.....	52
<표 3- 1> 쌀시장 개방의 시나리오별 파급효과.....	58
<표 3- 2> 농외소득 정책의 변화추이.....	64
<표 3- 3> 그린투어리즘의 상품(서비스) 컨셉	66
<표 3- 4> 그린 투어리즘을 위한 구체적 추진시책.....	67
<표 3- 5> 「다자연거주지역의 창조」에 관한 개별시책 사례	80
<표 3- 6> 일본 지역전략플랜의 주제별 분류	83
<표 3- 7> 지방장주·교류거점정비를 테마로 하는 지역전략플랜의 대상지역 현황85	
<표 3- 8> 일본의 가구수별 농촌취락수.....	87
<표 3- 9> 영국의 농촌서비스 공급기준(농촌백서)	90
<표 3-10> 영국 농촌의 문제점과 정책방향(농촌백서)	94
<표 3-11> 정주공간으로서 농촌지역의SWOT	104
<표 3-12> 도농복합시 현황(2000.2.현재)	111
<표 3-13> 도시자본 유치에 대한 사레지역별 의식조사결과	112
<표 3-14> 농촌 생활환경시설의 유형별 계획주체.....	115
<표 3-15> 영국의 커뮤니티(Parish) 개요	115
<표 4- 1> 요인분석 변수 항목.....	120
<표 4- 2> 각 요인에 대한 변수들의 요인부하량.....	121
<표 4- 3> 각 요인별 요인점수 1.0 이상인 지역.....	122
<표 4- 4> 인근 중심도시로의 통근 통학 비율이 높은 시·군 목록	125

<표 4- 5> 유형별 해당 시·군 목록	129
<표 4- 6> 유형별 인구 특성 비교	131
<표 4- 7> 지역 유형별 읍·면·부 농가 및 전업농가 비율	132
<표 4- 8> 유형C 지역의 읍·면 농가 비율 비교(2000년)	132
<표 4- 9> 유형별 경지 면적 및 도시계획구역 면적 변화(90-2000년)	133
<표 5- 1> 용도지역별 개발행위허가로 개발 가능한 규모	166
<표 5- 2> 국토계획법이 규정하는 기반시설의 종류	169
<표 5- 3> (농촌)생활환경정비개발계획의 주요 내용	171
<표 5- 4> 농촌지역내 마을단위별 추진의 주요 사업	175
<표 5- 5> 정주권개발사업의 주요 내용	175
<표 5- 6> (농어촌)생활환경정비시행계획의 주요 내용	176
<표 5- 7> 문화마을사업의 사업내용	176
<표 5- 8> 농촌(마을)계획에 자주 등장하는 시설의 목록	182
<표 5- 9> 계획관리지역내 허용되는 건축물 종류	184
<표 5-10> 산림의 형질변경기준	185
<표 5-11> 시가화조정구역내 설치가능한 시설물 등	192
<표 5-12> 농촌지역내 농촌정비사업의 유형(일본)	196
<표 5-13> 농촌용도구역별 지정기준	204
<표 5-14> 공생지역내 용도구역 지정현황	206
<표 5-15> 고오베시 농촌지역내 용도구역별 토지이용기준	208

그림 차례

<그림 1- 1> 연구의 흐름도	5
<그림 2- 1> 사례지역 위치도	20
<그림 2- 2> 도척면 현황도	24
<그림 2- 3> 도척면의 연도별 공장 수 증가 추이	27
<그림 2- 4> 상림리의 도시민 전원주택	29
<그림 2- 5> 상림리의 정비된 버스정류장	29
<그림 2- 6> 노곡리의 도시민 전원주택	30
<그림 2- 7> 노곡리 미정비 현황도로	30
<그림 2- 8> 커뮤니티의 범위(도척면)	31
<그림 2- 9> 도척면에 대한 공간 인식	31
<그림 2-10> 거주지로서 도척면의 장점	32
<그림 2-11> 거주지로서 도척면의 단점	32
<그림 2-12> 홍동면 현황도	34
<그림 2-13> 축사와 주택이 혼재된 마을	37
<그림 2-14> 도시민 대상 은퇴농장의 모습	37
<그림 2-15> 문당리의 도시민 숙소동	38
<그림 2-16> 문당리 환경농업교육관	39
<그림 2-17> 문당리 농업박물관	39
<그림 2-18> 커뮤니티의 범위(홍동면)	39

<그림 2-19> 홍동면에 대한 주민의 공간 인식.....	40
<그림 2-20> 거주지로서 홍동면의 장점.....	40
<그림 2-21> 거주지로서 홍동면의 단점.....	40
<그림 2-22> 송학면 현황도	43
<그림 2-23> 기피시설 집단 입지 마을.....	47
<그림 2-24> 조성중인 문화마을	47
<그림 2-25> 공장, 주택, 농지가 혼재된 마을	48
<그림 2-26> 커뮤니티의 범위(송학면)	48
<그림 2-27> 송학면에 대한 공간 인식	49
<그림 2-28> 거주지로서 송학면의 장점.....	49
<그림 2-29> 거주지로서 송학면의 단점.....	49
<그림 2-30> 사례지역 주민의 생활권	51
<그림 3- 1> 경기도 광주시의 등록공장 입지현황.....	60
<그림 3- 2> 「다자연거주지역의 창조」를 위한 4대 주제별 시책 방향.....	79
<그림 3- 3> 사례지역 주민의 도·농 통합에 대한 인식.....	112
<그림 4- 1> 요인1 점수의 공간적 분포 패턴.....	122
<그림 4- 2> 요인2 점수의 공간적 분포 패턴.....	123
<그림 4- 3> 요인3 점수의 공간적 분포 패턴.....	124
<그림 4- 4> 주요 도시 통근통학권 분포 및 2,3 요인 강세 지역.....	126
<그림 4- 5> 각 요인별로 높은 득점을 기록한 사군 분포	127
<그림 4- 6> 지역 유형 분류 과정에 대한 개념도.....	129
<그림 4- 7> 전국 사·군(140개)에 대한 유형 구분도.....	130
<그림 4- 8> 도시와의 관계에서 본 농촌지역의 다양한 위치.....	134
<그림 4- 9> 정주체계상 공간레벨과 계획내용.....	141
<그림 4-10> 문당리의 토지이용계획도.....	153
<그림 4-11> 문당리의 시설계획도	154
<그림 4-12> 수질관리협의체의 체계와 역할 분담.....	155
<그림 4-13> 홍동면의 농업용수로 쓰이는 홍동저수지 전경.....	156

<그림 5- 1> 용도지역별 건폐율과 용적률의 허용범위.....	168
<그림 5- 2> 도척면 노곡리 용도지역 및 토지이용현황.....	178
<그림 5- 3> 도척면 진우리 용도지역 및 토지이용현황.....	178
<그림 5- 4> 고오베시의 시가화구역과 시가화조정구역.....	197
<그림 5- 5> 고베시의 구역구분.....	198
<그림 5- 6> 마을가꾸기계획 사례(니시도다 마을의 농촌용도구역 지정	207

CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구의 배경과 목적

농업·농촌 여건의 전반적 어려움과 함께 농업생산을 중심으로 하는 종래의 농촌발전전략은 근본적으로 재검토 내지 수정되어야 할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 그러한 주장의 핵심은 농정이 양적 생산위주의 전략에서 질적 소비위주의 전략으로 변화하여야 할 뿐만 아니라 농정의 중심을 농업 그 자체보다는 농촌지역 활성화에 두어야 한다는 것이다.

최근에 추진되고 있는 도시자본 유치정책은 농정이 변화하고 있음을 보여 주는 대표적 사례이다. 주말농장용이라는 단서가 붙어 있기는 하지만 2003년부터는 도시민들도 300평이하의 농지를 소유할 수 있게 되었다. 그동안 농업인에게만 허가되어 왔던 관광농원의 운영에 도시민들도 참여할 수 있게 되었으며, 주로 농업 및 공익목적을 위한 경우에만 허용되던 한계농지개발사업에 민간사업자가 참여하여 전원주택이나 골프장을 지을 수 있게 되었다. 농촌투자유치센터가 설립되어 빈집, 폐교, 한계농지 등 농촌의 유휴자원에 대한 정보를 제공하고 도시자본의 농촌투자를 지원하고 있기도 하다.

문제는 이러한 시책의 전개에도 불구하고 농촌의 미래상이 불분명하다는데 있

다. 앞으로의 농촌에는 누가 무슨 일을 하면서 어떻게 살아가게 만들 것이며 또 어떻게 하면 그러한 농촌으로 만들 수 있을 것인가에 대한 그림이 없다는 것이다. 지향하는 모습이 불명확한 상태에서 정책이 먼저 나오다 보니 정책의도를 가늠하기가 쉽지 않다. 일부에서 주장하는 것처럼 앞으로는 농업인 중심의 농촌에서 탈피하여 모든 국민에게 열린 공간으로 가고자 하는 것인지 아니면 농업인 중심의 농정은 그대로 유지하면서 농업인의 경제적 어려움을 들어주기 위한 미봉책인지가 불분명하다는 것이다. 정부의 의도가 전자에 있다면 하루 빨리 농촌에 대한 청사진을 제시하여야 한다. 그리고 종합적 관점에서 농촌발전전략을 수립해 두고 체계적·점진적으로 시책을 전개하여 나가야 할 것이다. 한편 정부의 의도가 후자에 있다면 도시자본의 유치가 농업인의 생활에 긍정적인 효과가 있음을 설명할 수 있어야 한다. 투자의 효과가 농업인이 아니라 자본의 소유자인 도시민에게 귀속된다면 도시자본의 유치는 설득력을 잃을 수밖에 없다. 실제 현재 관광농원을 경영하고 있는 농업인들은 도시자본의 유입에 따른 경쟁의 심화를 크게 우려하고 있다.

본 연구는 정부의 의도가 후자보다는 전자에 있는 것으로 본다. 종래의 농촌정책이 변화없이 지속될 경우에는 농촌의 미래가 더욱 비관적으로 판단되기 때문이다. 인구감소와 고령화의 진행상태를 보아도 그렇고 개방압력에 놓인 농업의 여건을 보더라도 그렇다. 다행스럽게도 우리의 농촌은 풍부한 토지자원과 자연환경을 보유하고 있어서 도시자본이나 도시민들에게는 충분히 매력적인 공간이다. 도시자본이나 도시민들의 잠재수요를 현실화함으로써 농촌을 활성화시키는 이외에는 대안이 없다고 본다.

그러나 농촌공간의 무조건적 개방은 결코 바람직하지 않다. 이미 수도권 등의 교외지역에서 나타나듯이 난개발로 연결될 가능성이 매우 높기 때문이다. 그리고 모든 농촌지역에서 도시자본과 도시민을 끌어들이는 매력을 갖고 있다고도 볼 수 없다. 이러한 농촌지역은 매력이 될 수 있는 지역자원을 찾아내고 또 이를 홍보하는 능력을 키워야 한다. 즉, 도시자본과 도시민을 유치하기 위해서는 다양한

전략이 요구된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 추진중인 도시자본 유치정책에는 이러한 관점들이 결여되어 있다. 전략부재의 상태에서 나온 도시민의 농지소유 허용이나 한계농지에 대한 전원주택 골프장 건축허용과 같은 규제완화 조치는 특정한 농촌지역에는 난개발을 나머지 농촌지역에는 거의 효과를 발휘하지 못하는 결과로 나타날 우려가 있다.

이러한 문제 인식하에서 본 연구의 첫번째 목적은 도시와의 관계 속에서 우리 농촌의 미래상을 정립하고 이를 달성하기 위한 종합적인 전략과 구체적인 추진 방안을 찾는 데 둔다. 이를 위하여 우선 우리 농촌이 어떤 상황에 처해 있으며 정주여건은 어떠한가를 심층 분석하여 봄으로써 농촌의 현실을 파악하고 우리와 유사한 입장에 처해 있는 선진외국에서는 농촌을 어떻게 보고 있으며 또 어떤 방식으로 활성화시키고 있는지를 구체적으로 살펴보기로 한다.

본 연구의 두번째 목적은 농촌의 계획적 정비를 위한 제도적 방안을 찾는 것이다. 때마침 국토의계획과이용에관한법률이 제정되어 2003년부터는 농촌지역에 대해서도 도시계획이 수립될 수 있게 되었고 토지이용관련제도 또한 상당히 바뀌게 되었다. 앞에서 정립한 농촌의 미래상 구현을 위해서 새롭게 도입되는 제도들이 어떻게 활용될 수 있는지 검토하는 한편 외국사례 등을 통하여 마을단위계획의 국내적용 가능성을 타진해 보기로 한다.

2. 연구의 절차 및 방법

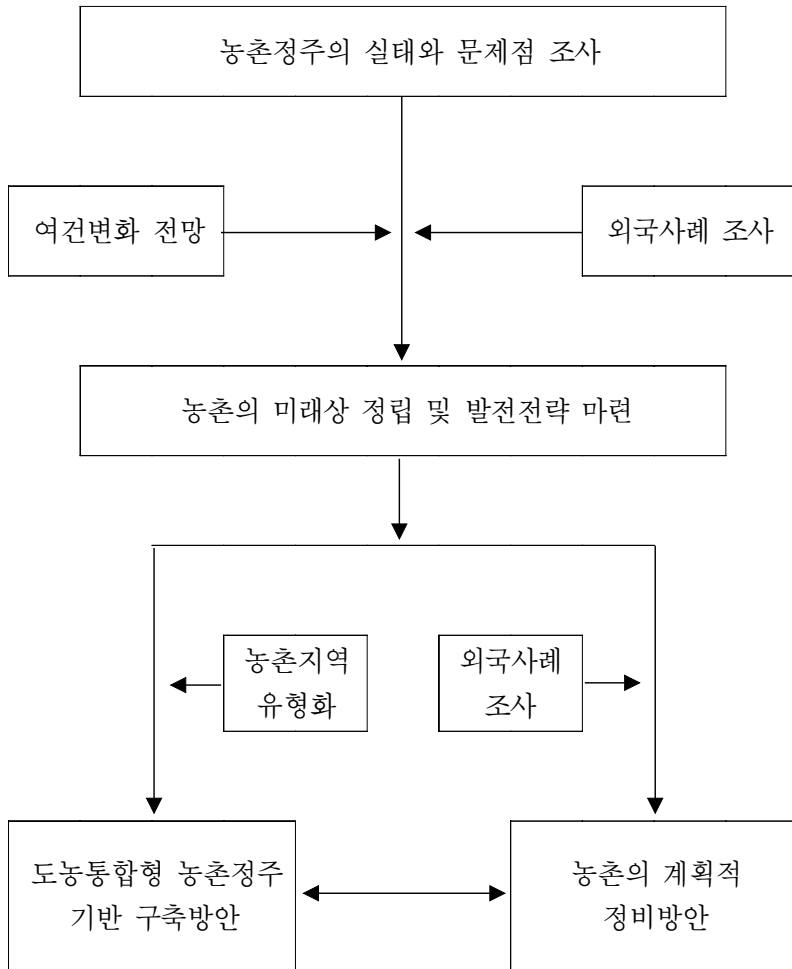
이 연구는 크게 네 부분으로 구성된다. 우선 제2장에서는 우리나라 농촌지역의 정주실태와 여건을 살펴보고 문제점을 진단해 본다이를 위하여 먼저 전국단위의 통계자료 분석을 통하여 농촌인구의 감소실태를 확인하는 한편 그 원인을 심층 분석해 본다. 다음으로는 3곳의 농촌지역을 사례지역으로 선정하여 인구산업, 공동체, 생활권, 토지이용 등 농촌정주와 관련된 제반 여건을 구체적으로

살펴보고 문제점을 확인한다

제3장에서는 농촌을 둘러싸고 있는 시대적 여건변화에 대응하여 농촌정책이 어떻게 바뀌어야 하는가를 조망해 본다. 우리나라 농촌정책의 최근 동향을 살펴보고, 이를 일본과 영국의 농촌정책과 비교하여 문제점을 확인한다. 외국사례를 바탕으로 도농통합적 농촌발전의 미래상을 제시하고 이를 달성하기 위한 전략과 과제를 도출한다.

제4장에서는 도농통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 몇 가지 방안을 제시한다. 정주체계와 경제기반 자연환경, 커뮤니티 등의 정주요소별로 구축방안을 제시하되 농촌지역의 다양함을 고려하여 농촌을 몇 개의 유형으로 구분하는 작업을 병행함으로써 제시된 방안이 유형별로 차등 적용될 수 있는 여지를 남겨 둔다.

제5장에서는 농촌의 계획적 정비방안을 모색해 본다. 이를 위하여 도시화가 진행중인 교외농촌지역을 사례로 토지이용의 혼재상태를 확인하는 한편 2003년부터 시행되는 새로운 국토계획 및 토지이용제도가 갖는 의미를 재음미해 본다. 그리고 외국의 농촌계획사례를 심층조사하여 농촌계획의 방향 및 향후과제를 도출한다. 제5장은 논리 흐름상 제4장의 부분에 해당될 수 있으나, 본 연구에서는 별도의 장으로 취급한다.



<그림 1-1> 연구의 흐름도

본 연구에서 사용된 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 외국사례를 다양하게 수집하여 분석하였다. 도농통합형 농촌정책의 실시사례로서 일본과 영국의 농촌정책을 심층분석하였으며, 선진외국의 도시농촌계획제도를 파악하기 위하여 미국·영국, 독일, 캐나다 등의 공간계획제도를 살펴 보았다 지방자치단체 차원에서 토지이용 조정 및 주민참여에 의한 마을단위계획 실시사례로서 일본의 경

우를 중점적으로 조사하였으며, 기타 도농간 교류 및 농촌정주기반 형성과 관련된 각종 사례를 수집하였다.

둘째로는 문헌조사를 통하여 관련이론 및 국내외 선행연구를 분석하였다. 도 농통합과 관련한 각종 이론연구를 비롯하여 농촌정주생활권, 농촌의 유형화, 농촌정주기반, 농촌토지이용 및 농촌계획에 관한 각종 선행연구를 분석하였다.

셋째로는 다양한 통계분석을 수행하였다. 농촌인구의 변화동향과 속성분석을 위하여 인구센서스 자료를 분석하는 한편, 탈농촌 및 탈도시 희망인구의 사회·경제적 특성과 이동희망이유 파악을 위하여 통계청에서 1997년에 수행한 바 있는 인구이동특별조사의 원자료를 분석하였다. 그리고 특별시·광역시를 제외한 전국의 165개 시군을 유형화하기 위하여 요인분석을 수행하였으며, 도·농간 연계 파악을 위하여 2000년 인구센서스의 시·군간 O-D자료를 분석하였다.

넷째로는 현지조사를 수행하였다. 경기도 광주시 도척면, 충청북도 제천시 송학면 및 충청남도 홍성군 홍동면의 3개 농촌지역을 대상으로 정주체계와 정주여건에 관한 설문조사를 실시하였다. 특히 광주시 도척면에 대해서는 면내의 모든 시설물을 조사하여 도면화하였다.

3. 연구의 추진 체계

이 연구는 국토연구원과 한국농촌경제연구원의 공동연구로 수행되었다. 특히 제2장의 농촌지역 사례조사와 제3장의 농촌 유형화 및 도·농통합형 농촌정주기반 구축방안은 주로 한국농촌경제연구원에 의하여 수행되었으며, 나머지 부분에 대해서도 다양한 의견을 개진하여 주었다. 이외에 영국, 프랑스, 독일, 캐나다의 공간계획 사례조사는 경원대학교 최병선교수가 수행하였다. 최병선교수의 조사 결과는 별책으로 발간될 예정이다.

CHAPTER 2

농촌지역의 정주실태와 문제점

1. 농촌거주인구의 감소실태와 전망

1) 농촌인구의 변화추이

행정구역상 군을 농촌이라 정의하면 농촌거주인구는 1980년 16,211천명에서 2000년 5,512천명으로 20년간 3분의 2 이상의 인구가 줄어들었다. 또한 전국대비 비중에 있어서도 1980년 43.3%에서 2000년 12.0%로 급격히 감소하였다.

<표 2-1> 군부인구의 변화추이

(단위 : 천명)

연도	1980	1985	1990	1995	2000
전국인구(A)	37,407	40,420	43,390	44,554	45,985
군부인구(B)	16,211	14,247	12,073	6,892	5,512
군부인구비율(B/A, %)	43.3	35.2	27.8	15.5	12.0

자료 : 통계청, 인구주택총조사보고, 각년도

이러한 통계숫자상의 농촌인구 감소는 그 성격에 따라 2가지 경우로 구분하여 생각할 수 있다. 하나는 이촌향도이동에 의하여 동일한 공간에서 거주하는 농촌주민의 절대수가 감소하는 경우이고 다른 하나는 행정구역이 군에서 시로 승격함에 따라 군부인구가 줄어드는 경우이다. 지난 20년간 첫째 경우에 의한 인구감소분은 약

345만명이고 둘째 경우에 의한 인구감소분은 약 726만명에 달한다. 1980년에 146개 이던 군(출장소 포함. 이하 같음)이 2000년에는 93개로 감소하였는데 2000년 현재 93개 군지역의 거주인구는 1980년 896만명에서 2000년 551만명으로 감소하였으며, 1980년 이후 시로 승격된 53개 군지역의 1980년 당시 거주인구수는 726만명이다.

<표 2-2> 군부인구 감소의 형태 구분

(단위 : 천명)

구 분	1980	2000	증감
행정구역상 군부인구	16,211	5,512	△10,700
2000년군부 거주인구	8,956	5,512	△3,445
차이(시승격된 군부인구)	7,255	-	△7,255

자료 : 상계자료

2000년 현재 93개의 군지역 가운데 지난 20년간 인구가 증가한 지역은 경기도 포천군과 광주군, 울산광역시 울주군, 충북 증평출장소와 충남 계룡출장소의 5개 지역에 불과하며 나머지 88개 군지역은 인구감소를 경험하였다. 특히 전남 신안군, 강원도 정선군 및 경기도 용진군은 연평균 5%이상의 감소율을 보이고 있다.

<표 2-3> 연평균 인구성장율로 본 군의 분류(2000년 현재 군부기준)

연평균 인구성장율 (1980-2000)	해당 군
0% 이상	울주군, 포천군, 광주군, 증평출장소, 계룡출장소
-1%이상 0%미만	기장군, 여주군, 달성군, 칠곡군, 진천군, 음성군, 화성군, 가평군, 양주군, 연기군
-2%이상 -1%미만	양평군, 당진군, 철원군, 연천군, 함안군, 고령군, 북제주군, 양양군, 홍성군, 화순군, 청원군
-3%이상 -2%미만	홍천군, 강화군, 울진군, 예산군, 고성군, 인제군, 거창군, 영동군, 옥천군, 양구군, 성주군, 영암군, 고성군, 담양군, 태안군, 화천군, 횡성군, 창녕군, 청도군, 금산군, 영광군, 부여군
-4%이상 -3%미만	무안군, 군위군, 울릉군, 해남군, 청양군, 하동군, 산청군, 장성군, 평창군, 완주군, 서천군, 남해군, 함양군, 곡성군, 구례군, 단양군, 부안군, 의령군, 완도군, 청송군, 무주군, 영덕군, 강진군, 보은군, 합천군, 의성군, 진도군, 영월군, 고흥군, 예천군, 고창군
-5%이상 -4%미만	보성군, 함평군, 장흥군, 괴산군, 순창군, 장수군, 영양군, 봉화군, 진안군, 남제주군, 임실군
-5%미만	신안군, 정선군, 용진군

자료 : 상계자료

2) 농촌지역 거주인구의 사회·경제적 특성

2000년 인구센서스를 분석한 결과 농촌거주인구의 노령화현상이 두드러지게 나타나고 있다. 군부 거주인구 가운데서 65세이상의 노령인구가 차지하는 비율은 15.5%로서 시부의 6.2%보다 2배이상 높게 나타나고 있다. 특히 약 277만명의 농촌여성인구 가운데서 65세이상의 노령인구는 약 53만명으로 그 비율이 18.9%에 이른다.

<표 2-4> 군부 및 시부의 연령별·성별 인구수

(단위 : 천명)

연령구분		군부인구	구성비(%) (A)	시부인구	구성비(%) (B)	구성비차이 (A-B)
총인구	계	5,511,526	100.0	40,624,575	100.0	0.0
	남	2,736,984	49.7	0,421,598	50.3	-0.6
	녀	2,774,542	50.3	20,202,977	49.7	0.6
0~14	소계	1,029,450	18.7	8,760,118	21.6	-2.9
	남	542,336	9.8	4,635,690	11.4	-1.6
	녀	487,114	8.8	4,124,428	10.2	-1.3
15~24	소계	733,979	13.3	6,805,791	16.8	-3.4
	남	412,930	7.5	3,529,161	8.7	-1.2
	녀	321,049	5.8	3,276,630	8.1	-2.2
25~44	소계	1,542,828	28.0	14,830,667	36.5	-8.5
	남	815,276	14.8	7,457,152	18.4	-3.6
	녀	727,552	13.2	7,373,515	18.2	-4.9
45~64	소계	1,348,621	24.5	7,710,973	19.0	5.5
	남	635,583	11.5	3,841,905	9.5	2.1
	녀	713,038	12.9	3,869,068	9.5	3.4
65이상	소계	856,541	15.5	2,515,265	6.2	9.3
	남	330,799	6.0	956,598	2.4	3.6
	녀	525,742	9.5	1,558,667	3.8	5.7
미상	소계	107	0.0	1,761	0.0	0.0
	남	60	0.0	1,092	0.0	0.0
	녀	47	0.0	669	0.0	0.0

자료 : 통계청, 인구주택총조사보고서, 2000

혼인상태별로 보면 도시에 비하여 농촌이 상대적으로 미혼의 비율이 낮게 나타난다. 15세이상 인구 가운데서 농촌지역의 미혼자비율은 22.8%로서 도시의 31.1%보다 8.3%p나 낮다. 여성의 경우에는 그 격차가 더욱 크게 나타난다.

<표 2-5> 군부 및 시부의 혼인상태별 · 성별 인구수(15세 이상)

(단위 : 명)

혼인상태		군부인구	구성비(%) (A)	시부인구	구성비(%) (B)	구성비차이 (A-B)
15세이상인구	계	4,482,076	100.0	31,864,457	100.0	0.0
	남	2,194,648	49.0	15,785,908	49.5	-0.6
	녀	2,287,428	51.0	16,078,549	50.5	0.6
미혼	소계	1,020,685	22.8	9,913,342	31.1	-8.3
	남	650,559	14.5	5,666,331	17.8	-3.3
	녀	370,126	8.3	4,247,011	13.3	-5.1
기혼	소계	3,459,863	77.2	21,941,056	68.9	8.3
	남	1,543,153	34.4	10,114,138	31.7	2.7
	녀	1,916,710	42.8	11,826,918	37.1	5.6
미상	소계	1,528	0.0	10,059	0.0	0.0
	남	936	0.0	5,439	0.0	0.0
	녀	592	0.0	4,620	0.0	0.0

자료 : 상계자료

농촌지역거주자의 경제적 특성을 살펴보기 위하여 1997년 통계청에서 수행한 바 있는 인구가동특별조사 원자료를 통계처리하였다). 인구가동특별조사의 표본수(15세 이상)는 99,011명인데 이 가운데 시부거주자는 82,715명(83.5%)이고 군부거주자는 16,296명(16.5%)이다.

우선 거주형태를 보면 군부거주민들의 89.1%가 단독주택에 살고 있고 80.4%가 자기집에서 거주하며, 53.4%가 20평 미만 주택에 살고 있다. 15세 이상 인구 가운데서 취업자가 차지하는 비율은 67.3%로서 시부의 58.0%보다 상당히 높게 나타난다. 취업자 가운데서 농업종사자는 50.3%로서 약 절반이며 39.3%가 3차 산업에 종사하고 있다. 종사자의 지위별로 살펴보면 임금근로자의 비율은 33.8%에 그치는 반면 무급종사자의 비율이 24.0%를 점한다.

1) 자세한 통계분석결과표는 부록에 실어두었다

<표 2-6> 군부거주자와 시부거주자의 사회경제적 특성비교(15세 이상)

(단위 : 명)

사회 · 경제적 특성구분			군부거주자		시부거주자	
			표본수	비율(%)	표본수	비율(%)
전 체	응답자계		16,296	100.0	82,715	100.0
	주택형태별	단독주택	14,525	89.1	51,466	62.2
		아파트기타	1,771	10.9	31,249	37.8
	주택점유형태별	자기집	13,096	80.4	47,748	57.7
		전세기타	3,200	19.6	34,967	42.3
	주택의 규모별	20평미만	8,698	53.4	49,142	59.4
		20평이상	7,598	46.6	33,573	40.6
	경제활동상태	취업자	10,960	67.3	47,971	58.0
		구직자	105	0.6	1,371	1.7
		통학	1,405	8.6	12,050	14.6
		가사	2,246	13.8	16,016	19.4
		연로장애	1,580	9.7	5,307	6.4
취 업 자	응답자계		10,960	100.0	47,971	100.0
	산업별	농림어업	5,508	50.3	4,307	9.0
		광공업	1,140	10.4	9,891	20.6
		3차산업	4,312	39.3	33,773	70.4
	종사자지위별	자영업자	4,623	42.2	13,019	27.1
		무급종사자	2,629	24.0	4,134	8.6
		임금근로자	3,708	33.8	30,818	64.2

자료 : 통계청, 인구이동특별조사 원자료, 1997

농촌지역취업자 가운데 특히 농업에 종사하는 사람의 인구적 특성을 살펴보면 <표 2-7>과 같다. 전체 취업자 가운데서는 남자의 비율이 여자보다 높지만 농림어업종사자의 경우는 여자의 비율이 52.5%로 남자보다 많다. 연령별로 보면 65세이상의 노령인구가 23.9%를 차지하며, 미혼자는 2.6%에 불과하다. 86.7%가 중졸이하이고 초대이상의 학력을 가진 농업인은 2.0%에 불과하다. 종사상의 지위를 보면 임금근로자는 4.0%에 불과하고 38.9%가 무급종사자이다.

<표 2-7> 군부거주자중 농림어업종사자의 사회·경제적 특성(15세 이상)
(단위 : 명)

특성구분		군부취업자		농림어업종사자	
		표본수	비율(%)	표본수	비율(%)
응답자계		10,960	100.0	5,508	100.0
성별	남자	5,823	53.1	2,615	47.5
	여자	5,137	46.9	2,893	52.5
연령별	15-24	673	6.1	48	0.9
	25-44	4,087	37.3	1,134	20.6
	45-64	4,729	43.1	3,012	54.7
	65이상	1,471	13.4	1,314	23.9
혼인상태별	미혼	1,322	12.1	144	2.6
	기혼기타	9,638	87.9	5,364	97.4
교육정도별	중졸이하	7,145	65.2	4,776	86.7
	고등학교	2,884	26.3	622	11.3
	초대이상	931	8.5	110	2.0
종사상지위	자영업자	4,623	42.2	3,146	57.1
	무급종사자	2,629	24.0	2,142	38.9
	임금근로자	3,708	33.8	220	4.0

자료 : 상계자료

3) 이동희망인구의 사회·경제적 특성

인구이동특별조사(15세 이상)에서 1997년 현재 농촌지역에 살고 있으면서 도시지역으로 이주할 구체적인 계획을 가지고 있거나 기회가 있으면 도시지역으로 이주하겠다고 응답한 주민은 전체 농촌지역 주민의 12.7%로 나타나고 있다. 반면 도시지역에 살고 있으면서 농촌지역으로 이주할 의사가 있음을 밝힌 인구는 전체 도시지역 인구의 1.1%에 불과하다.

도시지역으로의 이주의사를 밝힌 사람(이하, 이촌향도희망자라 함)들은 다음과 같은 사회·경제적 특성을 갖는다. 우선, 성별로 보면 남자들의 이주희망비율이 13.5%로서 여자들(12%)보다 다소 높게 나타난다. 이는 여자들의 고령자비율

이 남자들보다 높은데서 기인한다. 연령별로 보면 15-24세 인구의 이촌향도희망 비율은 무려 33.5%에 달하고 25-44세의 청장년층의 이주희망비율도 19.3%에 이른다. 65세 이상 노령인구의 이주희망비율은 1.6%이다. 혼인상태별로 보면 미혼 인구의 이주희망비율은 32.0%이고 기혼인구의 이주희망비율은 8.2%로 각각 조사되고 있다. 학생들의 이주희망비율은 33.5%, 일반 성인들의 이주희망비율은 10.6%이며, 교육정도가 높을수록 이주희망비율이 높게 나타난다.

취업자 가운데서는 10.8%가 이촌향도이동을 희망하고 있다. 이를 산업별로 보면 농림어업종사자의 이주희망비율은 4.0%에 그치나, 광공업종사자의 이주희망비율은 16.9%, 3차산업종사자의 이주희망비율은 17.8%에 달한다. 농촌경제의 다각화라는 측면에서 볼 때, 비농업종사자의 이주희망비율이 지나치게 높은 것은 주목해야 할 현상이다. 종사상의 지위별로 보면 자영업자의 이주희망비율은 5.2%이나 무급종사자와 임금근로자의 이주희망비율은 각각 7.2%와 20.3%로 높게 나타난다.

요약하면 농촌지역에 거주하는 미혼의 젊은이 또는 학생들의 30%이상이 기회가 있으면 도시지역으로 이주를 희망하고 있으며, 비농업부문종사자 가운데서는 17%가 농촌을 떠나고 싶어 한다. 반면 도시에서 농촌으로 이주를 희망하는 젊은이의 비율은 1%가 되지 않는다. 이도향촌희망자는 이촌향도희망자의 경우와는 반대로 연령이 높고 기혼자일수록 이주희망비율이 높게 나타나지만 그렇다 하더라도 대체로 2%미만에 머물고 있다.

<표 2-8> 이촌향도희망자와 이도향촌희망자간 사회경제적 특성비교(15세이상)

(단위 : 명)

사회 · 경제적 특성구분			군부거주자			시부거주자		
			표본수	도시이주 희망자	비율 (%)	표본수	농촌이주 희망자	비율 (%)
전 체	응답자계		16,296	2,069	12.7	82,715	920	1.1
	성별	남자	7,486	1,011	13.5	39,312	459	1.2
		여자	8,810	1,058	12.0	43,403	461	1.1
	연령별	15-24	2,389	801	33.5	18,719	140	0.7
		25-44	5,150	994	19.3	36,530	336	0.9
		45-64	5,656	224	4.0	20,487	349	1.7
		65이상	3,101	50	1.6	6,979	95	1.4
	혼인상태별	미혼	3,088	988	32.0	24,742	182	0.7
		기혼기타	13,208	1,081	8.2	57,973	738	1.3
	교육정도별	학생(휴학포함)	1,464	490	33.5	12,812	95	0.7
		초중학교	145	38	26.2	782	5	0.6
		고등학교	991	347	35.0	6,217	41	0.7
		초급전문대	140	48	34.3	1,511	21	1.4
		대학대학원 (일반)	188	57	30.3	4,302	28	0.7
		중졸이하	14,832	1,579	10.6	69,903	825	1.2
		고등학교	9,938	506	5.1	27,455	368	1.3
		초대이상	3,799	779	20.5	28,332	322	1.1
			1,095	294	26.8	14,116	135	1.0
	가구주와의 관계별	가구주	6,930	520	7.5	33,469	414	1.2
		기타	9,366	1,549	16.5	49,246	506	1.0
	주택형태별	단독주택	14,525	1,735	11.9	51,466	460	0.9
		아파트기타	1,771	334	18.9	31,249	460	1.5
	주택점유 형태별	자기집	13,096	1,455	11.1	47,748	606	1.3
		전세기타	3,200	614	19.2	34,967	314	0.9
	주택의 규모별	20평미만	8,698	1,154	13.3	49,142	529	1.1
		20평이상	7,598	915	12.0	33,573	391	1.2
	경제활동 상태	취업자	10,960	1,182	10.8	47,971	517	1.1
		구직자	105	33	31.4	1,371	9	0.7
		통학	1,405	471	33.5	12,050	93	0.8
		가사	2,246	308	13.7	16,016	211	1.3
		연로장애회	1,580	75	4.7	5,307	90	1.7
취 업 자	응답자계		10,960	1,182	10.8	47,971	517	1.1
	산업별	농림어업	5,508	223	4.0	4,307	30	0.7
		광공업	1,140	193	16.9	9,891	100	1.0
		3차산업	4,312	766	17.8	33,773	387	1.1
	종사자 지위별	자영업자	4,623	241	5.2	13,019	153	1.2
		무급종사자	2,629	190	7.2	4,134	43	1.0
		임금근로자	3,708	751	20.3	30,818	321	1.0

자료 : 상계자료

4) 농촌지역의 정주인구 변화전망

앞에서 살펴본 이동희망자가 모두 실제적으로 이동을 감행할 것이라는 가정하에 농촌지역의 인구수 및 인구구성변화를 전망해 보기로 한다. 우선 이촌향도희망자의 연령대별·성별 조사결과를 보면 15-24세 인구의 32.5%(남성)와 34.5%(여성), 25-44세 인구의 19.8%(남성)와 18.8%(여성), 45-64세 인구의 4.2%(남성)와 3.8%(여성), 65세 이상인구의 1.3%(남성)와 1.8%(여성)가 각각 이주의사가 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 이 비율을 2000년 현재의 군부인구에 적용하면 이촌향도희망인구의 총수는 61만여명으로 나타난다.

<표 2-9> 이촌향도희망자 추계(15세 이상)

(단위 : 명)

연령구분		군부인구 (A)	표본조사결과			추정이주 희망자 (A×C/B)
			표본수 (B)	이주희망자 (C)	비율 (C/B,%)	
계		4,481,969	...	...	...	610,129
15~24	남	412,930	1,140	370	32.5	134,021
	녀	321,049	1,249	431	34.5	110,786
25~44	남	815,276	2,614	517	19.8	161,246
	녀	727,552	2,536	477	18.8	136,846
45~64	남	635,583	2,591	109	4.2	26,738
	녀	713,038	3,065	115	3.8	26,753
65이상	남	330,799	1,141	15	1.3	4,349
	녀	525,742	1,960	35	1.8	9,388

자료 : 상계자료

한편, 이도향촌희망자의 연령대별·성별 조사결과를 보면 15-24세 인구의 0.8%(남성)와 0.7%(여성), 25-44세 인구의 1.0%(남성)와 0.9%(여성), 45-64세 인구의 1.8%(남성)와 1.6%(여성), 65세 이상인구의 1.5%(남성)와 1.3%(여성)가 각각 농촌으로의 이주의사가 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 이 비율을 2000년 현재의 시부인구에 적용하면 이도향촌희망인구의 총수는 35만 여명으로 나타난다.

<표 2-10> 이도향촌희망자 추계(15세 이상)

(단위 : 명)

연령구분		시부인구 (A)	표본조사결과			추정이주 희망자 (A×C/B)
			표본수 (B)	이주희망자 (C)	비율 (C/B,%)	
계		31,862,696	...	...	...	353,304
15~24	남	3,529,161	8,631	65	0.8	26,578
	녀	3,276,630	10,088	75	0.7	24,360
25~44	남	7,457,152	18,169	174	1.0	71,415
	녀	7,373,515	18,361	162	0.9	65,057
45~64	남	3,841,905	9,976	182	1.8	70,091
	녀	3,869,068	10,511	167	1.6	61,472
65이상	남	956,598	2,536	38	1.5	14,334
	녀	1,558,667	4,443	57	1.3	19,996

자료 : 상계자료

따라서 잠재이동자의 이동이 현실화될 경우 농촌주민수는 현재의 497만명에서 471만명으로 감소하게 될 것이다. 인구구성 또한 65세 이상 인구비율은 현재의 17.2%(15세 이상인구 기준)에서 18.6%로 높아지는 반면, 15-24세 인구비율은 14.8%에서 11.5%로 낮아짐으로써 더욱 고령화될 것이다.

<표 2-11> 농촌인구의 변화전망 (15세 이상)

(단위 : 명, %)

연령구분		현황		전출희망자	전입희망자	순이동인구	전망	
		인구	구성비				인구	구성비
15세이상 인구	계	4,969,083	100.0	610,129	353,304	-256,825	4,712,258	100.0
	남	2,194,588	44.2	326,354	182,418	-143,936	2,050,652	43.5
	녀	2,774,495	55.8	283,774	170,886	-112,889	2,661,606	56.5
15~24	소계	733,979	14.8	244,807	50,938	-193,869	540,110	11.5
	남	412,930	8.3	134,021	26,578	-107,443	305,487	6.5
	녀	321,049	6.5	110,786	24,360	-86,426	234,623	5.0
25~44	소계	1,542,828	31.0	298,093	136,472	-161,620	1,381,208	29.3
	남	815,276	16.4	161,246	71,415	-89,831	725,445	15.4
	녀	727,552	14.6	136,846	65,057	-71,789	655,763	13.9
45~64	소계	1,348,621	27.1	53,492	131,563	78,071	1,426,692	30.3
	남	635,583	12.8	26,738	70,091	43,353	678,936	14.4
	녀	713,038	14.3	26,753	61,472	34,719	747,757	15.9
65이상	소계	856,541	17.2	13,737	34,330	20,593	877,134	18.6
	남	330,799	6.7	4,349	14,334	9,985	340,784	7.2
	녀	525,742	10.6	9,388	19,996	10,608	536,350	11.4

주) 연령미상인구 제외
자료 : 상계자료

2. 농촌인구감소의 원인

농촌 거주인구가 감소하고 있는 것은 농촌에서 도시로 이주하는 인구수가 도시에서 농촌으로 이주하는 인구수보다 많기 때문이다. 따라서 농촌인구의 추가적 감소 억제 내지 농촌인구의 증가를 원한다면 한편으로는 이촌향도이동의 원인을 찾아내어 이를 개선하고, 다른 한편으로는 이도향촌이동을 방해하는 요인을 찾아내어 이를 제거해 나가야 할 것이다.

인구이동특별조사의 분석결과에 따르면 1997년 이전에 이미 농촌에서 도시로 이주한 이동자들은 주로 가족요인과 직업요인 그리고 교육요인이 원인이 되어 이동을 결정한 것으로 나타나고 있다(<표 2-12>참조). 이 가운데 가족요인은 결혼이라든가 부모 또는 자녀와의 동거 등 개인적인 사정에 의존하므로 정책적으로 큰 의미를 부여하기는 힘들다. 반면에 직업과 교육요인은 농촌의 경제사정과 교육여건에 의존하므로 정책적 시사점이 크다 하겠다. 따라서 가족요인을 제외하면 1997년까지 이촌향도이동의 가장 주요한 요인은 직업이고 다음은 교육임을 알 수 있다. 한편 도시에서 농촌으로 이주한 이동자들은 가족요인이 차지하는 비중이 이촌향도이동자들보다 훨씬 높게 나타나고 있어서 주변적 요인보다는 개인적 사정에 의한 이동이 많음을 알 수 있다. 가족요인을 제외하면 직업요인과 주택요인, 자연환경요인의 순으로 나타나고 있다.

그런데 잠재이동인구라고 볼 수 있는 이동희망인구에 대한 희망이유 조사결과는 이동경험자에 대한 이상의 조사결과와 다소 다르게 나타난다. 우선 이촌향도 이동희망자의 이동희망이유를 보면 교육요인(25.3%), 생활환경요인(23.4%), 주택요인(19.2%), 직업요인(15.7%), 가족요인(15.5%)의 순으로 나타나고 있어서 이동경험자와 비교할 때 가족요인의 비중이 크게 감소하고 있음을 알 수 있다. 가족요인을 제외하고 살펴 보면 이동경험자의 경우는 직업요인이 가장 높았으나 잠재이동자의 경우는 직업요인이 교육요인, 생활환경요인, 주택요인 다음의 4번째 순위에 그치고 있다. 그리고 이동경험자들의 이동이유에서는 생활환경요인이 직업요인, 교육요인, 주택요인의 다음에 위치하고 있었으나 잠재이동자들의 이동이유에서는 생활환경요인이 교육요인에 이어 2번째로 중요한 이동이유로 등장하고 있다.

이도향촌 이동희망자의 이동희망이유도 실제 이도향촌 이동경험자의 이동이유와 상당히 다르게 나타난다. 가족요인을 제외하였을 때 이동경험자들은 직업

요인에 의한 이동이 가장 높게 나타났으나 잠재이동자들이 꼽는 이동희망이유는 자연환경요인이 가장 높게 나타나고 있다. 자연환경요인 가운데서도 특히“전원 생활을 하고 싶어서” 이주를 희망하는 인구의 비율이 전체 이주희망자의 28.3%를 점하고 있는데 반하여 1997년 이전의 이동경험자 가운데 전원생활을 이유로 든 인구의 비율은 4%에도 미달하고 있다. 이동희망인구의 희망이유에서 직업요인은 자연환경요인 주택요인의 다음에 위치할 뿐이다.

이상의 분석결과를 한 마디로 요약하면 다음과 같다. 인구이동특별조사가 실시된 1997년 이전에 이동한 사람들의 이동이유는 이촌향도이동이건 이도향촌이동이건 관계없이 직업요인이 가장 중요한 이유였다. 그러나 1997년 현재 이촌향도이동을 희망하는 인구들은 주로 교육과 생활환경요인 때문에 이주를 희망하며, 이도향촌이동을 희망하는 인구들은 주로 자연환경요인과 주택요인 때문에 이주를 희망하고 있다는 점이다.

이에 대해서는 2가지 해석이 가능하다. 첫 번째 해석은 시대적 여건의 변화에 따라 이촌향도 내지 이도향촌이동을 유발하는 요인 자체가 변화하였다는 것이다. 전반적인 소득수준의 향상에 따라 주거이동에서 직업요인이 차지하는 비중은 감소한 반면 생활환경이나 자연환경과 같은 환경적 요인이 점차 중요한 이동이유로 등장하고 있다고 볼 수 있다. 두 번째 해석은 잠재이동자의 이동희망이유는 현실에 대한 불만요인을 나타낼 뿐이므로 이를 실제 이동이유로 볼 수는 없다는 것이다. 기회가 닿으면 이동하고 싶다는 표현은 역으로 말하면 기회가 오지 않으면 이동하지 않겠다는 뜻이기도 하다. 따라서 현실적으로 생활환경이나 자연환경에 대하여 상당한 불만을 가지고 있다 하더라도 단순히 그 이유 때문에 이동을 결행하기는 쉽지 않다는 것이다. 두 번째 해석에 따르면 비록 불만의 상대적 비중은 낮게 나타났지만 지역간이동에서 직업요인이 차지하는 비중은 결코 무시할 수 없다고 할 수 있다.

양자의 해석 가운데 어디를 선택하든 다음의 결론은 분명한 것처럼 보인다. 현재의 농촌거주인들이 계속 농촌에 머물러 있기를 바란다면 농촌지역에 대하여 직업과 같은 경제적 여건 못지 않게 교육 생활환경과 같은 사회적 여건의 정비가 필요하다는 것이다. 그리고 현재의 도시거주인들이 농촌지역으로 이주하기를 바란다면 농촌지역에 전원적 생활여건이 갖추어져야 한다는 것이다. 경제적 여건은 농촌정주의 필요요건이기는 하지만 충분조건은 아니라고 하겠다.

<표 2-12> 이동경험자 및 이동희망자의 이동방향별 이동이유(15세 이상)

(단위 : %)

이동요인		이촌향도시동			이도향촌이동		
		'80년대 전이동자	'90년대 이동자	이동 희망자	'80년대 전이동자	'90년대 이동자	이동 희망자
계		100.0 (N=1,356)	100.0 (N=2,444)	100.0 (N=2,069)	100.0 (N=1,221)	100.0 (N=1,867)	100.0 (N=920)
직업이유	소 계	17.3	31.5	15.7	18.4	32.1	5.4
	구직·취업때문	3.5	12.2	8.0	4.1	9.6	1.1
	직업전환때문	4.5	4.5	3.9	4.4	4.9	1.0
	근무지 이동때문	5.7	10.5	2.3	2.6	9.3	1.8
	사업때문	3.2	3.6	1.1	5.6	6.5	1.5
	기타 직업요인	0.4	0.7	0.4	1.7	1.8	0.0
주택이유	소 계	10.0	7.8	19.2	7.6	6.5	32.8
	내집 마련해서	6.2	3.2	8.7	3.9	2.2	7.5
	좀더 큰 평수로	1.0	0.8	3.0	0.7	1.0	11.0
	시설이 좋은 집으로	1.5	1.0	6.0	1.5	0.3	7.1
	집세때문에	0.2	0.5	0.0	0.3	1.0	0.7
	집을 줄이려고	0.3	0.2	0.0	0.2	0.7	1.3
	주택형태를 바꿀려고	0.3	0.6	0.9	0.2	0.2	4.5
	전월세에서 월(전)세로	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.4
	전세월세 등 계약기간이 끝나서	0.0	0.7	0.3	0.0	0.9	0.2
	기타 주택요인	0.6	0.7	0.2	0.8	0.3	0.2
	소계	53.5	31.6	15.5	69.4	48.2	21.1
가족이유	결혼때문에	36.4	7.9	3.8	38.8	9.9	1.2
	부모를 부양하려고	0.4	0.9	0.6	4.7	4.2	2.1
	분가 또는 독립하려고	3.5	1.7	4.1	1.7	0.7	0.4
	가족과 가까이 살려고	0.9	3.4	1.4	2.5	6.2	2.8
	자녀와 함께 살려고	2.7	4.1	2.9	0.7	1.9	0.9
	고향(연고지) 찾아서	1.5	1.4	0.8	13.4	10.4	10.0
	이혼·별거·사별	0.4	1.0	0.0	0.3	0.9	0.0
	가족을 따라서	7.5	10.4	1.8	6.5	12.7	3.2
	가티 가족요인	0.4	0.8	0.2	0.7	1.3	0.5
교육이유	소계	13.2	23.7	25.3	0.5	2.3	1.8
	자녀교육때문에	11.6	8.3	13.4	0.4	0.5	0.4
	진학·학업때문	0.8	13.5	11.4	0.1	1.2	1.3
	학업 뒷바라지 때문	0.8	1.3	0.3	0.0	0.3	0.0
생활환경이유	소계	5.2	4.0	23.4	0.3	0.6	3.6
	교통이 편리한 곳으로	1.0	1.7	7.3	0.1	0.4	1.7
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	0.2	0.3	8.4	0.0	0.0	1.0
	도시에서 살고 싶어서	1.8	1.4	7.6	0.0	0.0	0.0
	치안문제	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1
	재개발때문	0.4	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
	철거(수용되어 이주	1.3	0.3	0.0	0.0	0.1	0.1
	기타 주거·근린환경요인	0.4	0.1	0.0	0.0	0.1	0.5
자연환경이유	소계	0.7	1.5	1.0	3.8	10.2	35.2
	건강문제·요양때문	0.3	0.8	0.2	1.9	4.4	1.8
	공해·대기오염·수질오염·소음 등때문에	0.0	0.1	0.2	0.3	1.3	4.6
	전원생활을 하고 싶어서	0.0	0.0	0.3	0.8	3.7	28.3
	직업·취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.2	0.0	0.1	0.2	0.1	0.3
	기타 자연환경·기타요인	0.2	0.5	0.0	0.6	0.6	0.2

자료 : 상계자료

3. 농촌지역의 정주여건 실태조사

1) 사례지역과 조사내용

여기에서는 사례조사를 통하여 미시적인 측면에서의 농촌지역 정주 여건을 파악해 보고자 한다. 사례지역은 경기도 광주시 도척면 충청남도 홍성군 홍동면, 충청북도 제천시 송학면의 3개 지역으로 정하였다.



<그림 2-1> 사례지역 위치도

경기도 광주시는 도시화가 급속히 진행되고 있는 수도권의 농촌지역으로서 2001년 3월에 군에서 시로 승격되었다. 사례지역으로 선택한 도척면은 농가비율이 30.0%로서 광주시 중에서는 비교적 농촌적 특성이 많이 남아있는 곳이다. 홍성군 홍동면은 주변에 큰 도시가 없는 전통적 농촌지역인 홍성군내에서도 특히 농업에 특화되어 있는 곳으로 가구수의 78.4%가 농가로 구성되어 있다. 제천시 송학면은 제천시가 도농복합시가 되기 전인 1991년까지는 제원군에 속하여 있었다. 중소도시인 구 제천시와 인접하여 있는데다가 농가비율이 38.5%로서 여러 가지 측면에서 광주시 도척면과 홍성군 홍동면의 중간적 입장에 있는 농촌지역으로 볼 수 있다.

조사방법으로는 설문조사와 인터뷰조사 그리고 현지관찰조사를 병행하였다.

방법별 조사대상 및 주요 조사내용은 <표 2-13>과 같다.

<표 2-13> 사례지역 조사의 대상 및 내용

구분	조사 대상	조사 내용	비 고
설문조사	• 주민	<ul style="list-style-type: none"> • 정주생활권 • 정주의식 • 이주 여부 및 동기 • 일반사항 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 구조화된 설문조사표에 의한 면접조사 • 조사대상 무작위 추출
인터뷰 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원(시·군, 면) • 이장 • 지도자 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 특성 및 변화 • 산업경제 특성 및 변화 • 계획 및 개발 관련 쟁점 등 	• 통계자료 구득 병행
관찰조사	• 마을 및 특정 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용의 특징 • 난개발 현상의 종류 • 계획적 정비 가능성 등 	• 사진촬영 병행

우선, 주민 대상의 설문조사로서 조사의 주 내용은 통근·통학권, 통원권, 물품구매권, 편의시설이용권 등 정주생활권의 범위, 정주의식, 이주 여부 및 동기, 일반사항 등이다. 주민 대상의 설문조사표는 부록에 제시하였으며, 조사가 이루어진 기간은 2002년 10월 16일부터 11월 17일까지 한 달간이다. 조사에 응답한 주민 표본 수는 광주시 도척면 173명, 제천시 송학면 70명, 홍성군 홍동면 70명이다.

<표 2-14> 사례지역 조사대상 주민의 특성

(단위 : 명, %)

		광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
총 응답자		173 (100.0)	70 (100.0)	70 (100.0)
성별	남	95 (54.9)	36 (51.4)	27 (38.6)
	여	78 (45.0)	34 (48.6)	43 (61.4)
연령별	20대	15 (8.7)	-	1 (1.4)
	30대	27 (15.6)	7 (10.0)	3 (4.3)
	40대	49 (28.3)	9 (12.9)	3 (4.3)
	50대	35 (20.2)	19 (27.1)	16 (22.9)
	60대 이상	47 (27.2)	35 (50.0)	47 (67.1)
직업별	농업	50 (28.9)	32 (45.7)	62 (88.6)
	공장,회사 취업	42 (24.3)	7 (10.0)	1 (1.4)
	자영업	44 (25.4)	14 (20.0)	4 (5.7)
	전문직	11 (6.4)	2 (2.9)	-
	기타*	26 (15.0)	15 (21.4)	3 (1.7)

주) 기타에는 현직에서 은퇴한 경우를 포함한 무직과 무응답 등 포함

둘째, 시·군 공무원, 면 공무원, 마을 지도자를 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 주로 해당 지역의 인구 구성 특성과 변화, 농업을 비롯한 산업 경제적 특성과 변화 등을 파악하고, 지역 내의 토지이용 및 시설 배치 등과 관련한 쟁점들을 파악하고자 하였다.

셋째, 각 사례지역의 몇몇 마을을 대상으로 관찰조사를 실시하였다. 관찰조사를 통하여 농촌지역 토지이용의 특징을 살펴보는 한편 계획적 정비를 위한 제도화 가능성을 모색함에 있어 시사점을 얻고자 하였다.

2) 사례지역별 조사결과

(1) 도시화되는 농촌: 광주시 도척면

① 사례지역 개요

광주시는 2001년 3월에 시로 승격되었으며 면적은 431.94km²이고 1읍(오포읍), 6면(초월면, 실촌면, 도척면, 퇴촌면, 남종면, 중부면), 3동(경안동, 송정동, 광남동)의 행정구역으로 구성되어 있다. 2000년 현재 인구는 125,943명으로, 최근 10년간('90~'00) 연평균 5.1%의 높은 증가율을 기록중이다. 광주시의 중심지는 경안동~고산리와 곤지암리로 이분되나 대도시와 인접하여 있어 전반적인 자족 기능은 미약한 편이다. 특히 공간구조상 자연발생적 취락지역 형성으로 인해 도시 내에서의 지역간 연계가 미약한 편인데, 이는 주요 간선도로와 집분산 도로간의 연계가 원활하지 못한데서 잘 나타난다. 2000년 현재의 산업별 취업구조를 보면 1차산업 종사자가 7.1%, 2차산업 종사자가 49.3%, 3차산업 종사자가 43.5%로서 2차산업 종사자 비중이 특히 높게 나타나고 있다. 2000년 현재의 등록사업체수는 총 8,356개인데 1차산업이 6개, 2차산업이 2,370개, 3차산업이 5,989개이다.

사례지역인 도척면은 총면적이 52.22km²로 광주시 전체 면적 431.94km²의 12.1%를 차지하며, 2000년 기준 인구는 6,349명으로 같은 해 광주시 전체 인구 125,943

명의 5.04%를 차지한다. 또한 서울에서 가장 원거리에 위치하고 있어 광주시내에서는 비교적 농촌적 특성이 많이 남아있는 지역이다.

도척면의 인구는 1990년까지는 계속 감소하여 왔으나 이후 증가추세로 반전하였다. 1990년부터 2000년까지 10년간 연평균증가율은 3.6%에 달한다. 무작위 추출에 의한 주민조사 결과에서도 최근 5년 이내에 도척면으로 전입한 인구는 응답자 173명 중 28.9%인 50명에 달하고 있다. 이들의 이전 거주지는 주로 서울과 경기도였으며²⁾ 주요 전입 이유는 직장 주변으로의 주거지 이전, 양질의 자연환경을 가진 주거지로의 이전 등으로 응답하고 있다.

<표 2-15> 광주시 및 도척면 인구 추이

(단위 : 명)

연 도	1975	1980	1985	1990년	1995	2000
광주시	55,728	57,367	69,983	76,593	86,156	125,943
도척면	5,288	4,480	4,587	4,477	5,183	6,349

자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도

도척면은 총 15개의 행정리로 구성되어 있으며, 면 소재지는 노곡리이다. 1993-2001년간을 보면 모든 행정리에서 인구가 증가하고 있는데 특히 진우1리와 방도2리의 인구증가가 높게 나타난다. 진우1리는 중부고속도로 건설에 따른 이주단지지의 영향으로 보이며, 방도2리는 전원주택의 증가에 기인한다.

2) 응답자 중 최근 5년 이내에 도척면으로 이주하였다고 밝힌 50가구의 이전 거주지는 서울이 22가구로 압도적으로 많다. 다음은 경기도가 11가구인데 이 중 6가구는 성남시로부터 전입하였고, 광주시 내에서 도척면으로 이주한 가구도 10가구나 되었다.

<표 2-16> 도척면 행정리별 인구 현황(1993~2001년)

(단위 : 명, %)

행정리	1993년	1997년	2001년	연평균 증가율 (1993~2001)
노곡리	940	1,140	1,109	2.1
유정1리	333	438	462	4.2
유정2리	258	281	303	2.0
방도1리	326	366	363	1.4
방도2리	149	218	266	7.5
추곡리	237	250	265	1.4
상림1리	156	165	194	2.8
상림2리	242	234	256	0.7
상림3리	211	228	218	0.4
도웅1리	268	299	285	0.8
도웅2리	269	347	355	3.5
궁평리	759	903	1,043	4.1
진우1리	430	870	1,198	13.7
진우2리	297	393	325	1.1
진우3리	197	241	236	2.3

자료: 도척면 내부자료



<그림 2-2> 도척면 현황도

② 주민의 생활권

도척면 주민의 일상생활권은 서울에까지 미치나, 광주시 내에서는 대체로 시 소재지인 경안동과 실촌면의 곤지암리로 양분되는데 특히 지리적으로 가까운 곤지암이 기초 중심지 역할을 수행하는 편이다. 173명의 도척면 주민조사 결과를 토대로 정주생활권의 범위를 나타낸 것이 <표 2-17>인데, 표에서는 각 활동이 이루어지는 공간적 범위를 숫자로 나타내고 있다.

<표 2-17> 도척면 주민의 생활권

	통근권	통학권		통원권	구매권		편의시설이용권		
		초등교	고등교		저차	고차	목욕탕	이미용	문화시설
공간 범위	1.48	2.25	3.27	3.13	1.82	3.0	2.41	2.21	3.91

주) 1이하=행정리 내; 1~2사이=도척면 내; 2~3사이=광주시 내; 3~4사이=타도시

우선, 통근권이나 간단한 생필품 구매권은 대체로 도척면 내에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 다만, 통근권의 경우 응답자 상당수가 농업 종사자인 점을 감안하여 직업이 농업인 경우를 제외하면 통근권 범위는 도척면의 공간 범위를 벗어나는 것으로 나타난다. 사실 통계자료상 광주시 전체 통근자 중 광주시 역외 통근자의 비율은 30.0%에 이르며, 이들의 통근 도착지는 서울이 12.6%, 성남이 11.6% 등이다.

다음으로, 목욕탕 및 이미용 시설 이용과 같이 일정 서비스 수준 확보가 필요한 시설은 곤지암을 많이 이용하는 것으로 나타난다. 그러나 고차상품의 구매라든가, 문화시설, 병원, 고등학교 등의 공간 이용 범위는 광주시의 범위를 훨씬 벗어나는 것으로 나타나고 있다. 이는 대체로 서울에까지 미친다.

따라서 도척면의 기초 중심지로서 도척면 소재지의 기능은 상대적으로 미약하다. 도로망 발달과 승용차 보유의 보편화 생활양식의 도시화 등의 영향으로 면 소재지는 농업을 주업으로 하는 기존 주민의 면사무소 및 보건지소 이용 공간 생필품 구매공간 등과 같이 지극히 제한적 기능만을 수행하는 공간으로 축소되

고 있다. 반면, 외부 지역과의 결절 지점으로 기능하는 곤지암과 같은 곳은 계속적 성장세를 보이며 지역의 영향력이 큰 기초 중심지로서 부상하고 있다.

③ 산업 실태

도척면에서는 재촌탈농(在村脫農) 및 비농업 인구 유입 증가로 지역경제에서 농업 비중이 약화되는 추세가 뚜렷하다. 전업농가가 급속도로 줄어들었으며, 농업 이외의 부문에 종사하는 겸업농가, 겸업농가 중에서도 농업 외 소득이 농업소득보다 큰 제2종 겸업농가가 큰 폭으로 증가하고 있다.

<표 2-18> 도척면의 농가 변화 추이

(단위 : 호, %)

구분	1980년	1990년	2000년
가 구	-	1,170	1,809
농가 계	849	654	543
전업농가	717	355	181
겸업농가	132	299	362
- 1종겸업농가	70	189	138
- 2종겸업농가	62	110	224
농가 비율	-	0.559	0.300
전업농가 비율	0.845	0.543	0.333

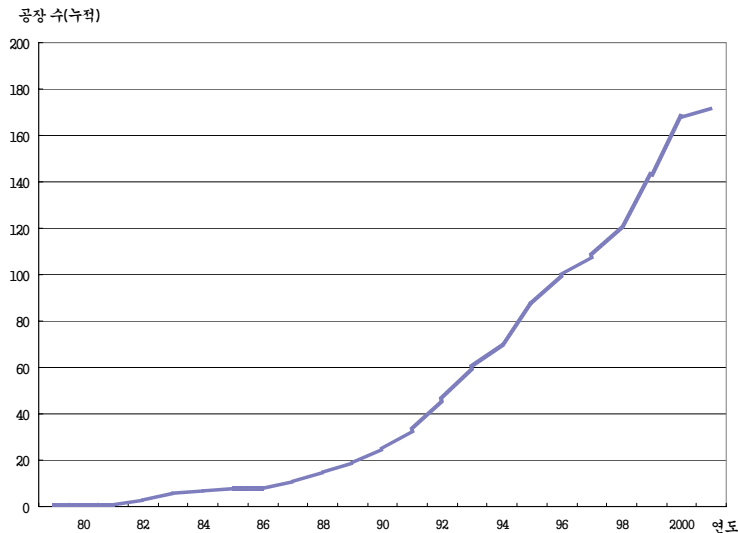
자료: 농림부, 농업총조사보고서, 각년도

농업 비중의 약화는 재촌탈농이나 비농업 인구 유입 이외에 농지에 대한 도시적 토지 전용 압력에도 기인한다. 농지에 대한 타 용도로의 토지 전용 수요가 증가함으로써 농지에 농사짓는 것보다 창고나 공장부지 임대수입을 올리는 것이 소득을 높이기 때문에, 농지 한 켠을 형질변경하여 세워진 창고나 공장 부지가 계속 증가하는 추세이다. 물론 초기에는 창고를 지었다가 몇 년 지난 후에 공장 부지로 전환하여 임대 또는 매각하는 사례도 빈번하다. 그러나 이러한 농지 전용 압력이 곧바로 농지 매매로까지 연결되지 않는다. 토지 소유에 대한 의지와 자녀에 상속하려는 의지가 작용하기 때문이다.

이렇듯 농지, 농업종사자 등 농업 비중이 약화되는 한편으로 몇몇 젊은 농업 종사자들을 중심으로 상대적으로 지가가 싼 강원도 등에 가서 30,000평 이상의 농지를 임대하여 특작(예, 토란)을 함으로써 높은 농업소득을 올리는 새로운 형태도 등장하고 있다고 한다.

도척면의 농업 비중은 감소하는 반면 제조업 비중은 증가하고 있다 준농림지역을 중심으로 소규모 공장들이 상당수 들어서고 있는데, 시청 공업계에서 파악하고 있는 500㎡ 면적 이상의 등록 공장은 84개소이나, 허가과에서 관할하는 소규모 근린생활시설까지 포함하면 그 수는 약 200개소에 달한다고 한다.

도척면 내 공장의 취업자 중에는 광주시 밖의 지역에서 통근하는 사람들도 많은 편이지만, 도척면으로 아예 이주하여 취업한 사람들이나 도척면의 원주민이 취업하는 경우도 상당하다. 도척면 원주민 중 약 30% 이상은 공장이나 연수원 등의 시설에 여러 가지 형태로 취업하고 있다고 한다 이처럼 도척면에서는 농외 소득을 얻을 기회가 많아 농업에는 그다지 관심을 쏟고 있지 않다.



<그림 2-3> 도척면의 연도별 공장 수 증가 추이

④ 토지이용실태

도척면 내의 몇몇 마을들을 살펴보면, 비농업 인구의 유입이나 공장의 입지 등으로 인해 균질적이고 단순했던 농촌마을들이 다양한 양상으로 분화되는 대도시 근교 농촌지역 변화의 단면이 잘 나타난다. 노곡리, 상림리 등에서는 도시민의 전원주택이 급속도로 증가하는 한편, 궁평리와 진우리 중심으로는 제조업 공장들과 공장 취업자들의 주택이 증가하고 있다.

이렇게 외부에서 유입되는 인구가 증가하면서 도척면은 전반적으로 활력 있는 지역의 모습을 형성해 나가고 있지만, 동시에 난개발의 문제가 있다. 또한 일부 도시민 전원주택지에서는 기존 주민들과 이주해 온 주민들 사이에 융화가 이루어지지 않으며, 이와 관련한 각종 민원도 빈번하게 제기되고 있다. 새로 이주한 도시민들은 도로를 비롯한 기반시설과 기초 서비스에 대한 요구를 많이 하는 반면, 소수이기는 하나 기존 주민들은 도시민 주택이 들어옴으로써 가로보안등 설치로 인해 농작물피해가 있다는 등의 불만을 토로하기도 한다.

◆ 상림리의 경우

약 5~6년 전부터 도시민 주택이 급격히 증가하고 있는 상림리는 전체 80호 중 기존 가구는 9호뿐이고 나머지는 타 도시에서 이주한 가구로 구성되어 있다. 이주 가구 대부분은 사회경제적 지위가 높은 편이고 마을에 상주하면서 출퇴근하거나 은퇴한 도시민으로, 평범한 농촌마을이 도시민 전원주택으로 완전히 전환된 형태를 보여 준다. 특히 마을의 농지는 농지와 대지 구분 없이 지가가 비슷하며, 약 70%는 이미 외지인의 소유라 한다. 따라서 사실상 마을 내에 남아 있는 농지는 농업 생산요소로서의 의미보다는 도시민 전원주택의 텃밭 혹은 주택의 쾌적성을 더해주는 녹지 정도에 불과하다.

상림리에서는 개방적인 마을 토박이가 중심이 되어 표면상으로는 농촌적 커뮤니티가 잔존하는 모습을 보인다. 예를 들어, 이 마을에 새로 이주하여 집을 지을 경우는 도로 파손 등으로 작으나마 마을에 피해를 주는데 대한 비용으로 누구나 100만

원칙을 납부해야 하며, 마을 공동작업이 필요할 때 노동력을 제공하는 것이 여의치 못한 가구 역시 일정액의 비용을 납부해야 한다. 이렇게 조성된 공동기금으로 마을의 기반시설 등을 체계적으로 정비하며 기존 주민과 이주 주민이 함께 마을 회의나 행사에 참여하기도 한다. 그러나 이러한 강제에 대하여 외부에서 유입된 가구들은 수용은 하고 있으나 그리 달가워하는 편은 아니다.



<그림 2-4> 상림리의 도시민 전원주택



<그림 2-5> 상림리의 정비된 버스정류장

◆ 노곡리의 경우

도시민 주택이 한두 동씩 들어오기 시작해 현재는 20여 호 정도의 주택이 신규로 조성된 노곡리 곤룡골은 농촌마을이 도시민 별장주택지로 바뀌는 과정에 있다. 대체로 이 마을에 이주한 도시민들은 주말이나 휴가철에 간헐적으로 주택을 이용하는 경우가 많다.

도시민 주택은 기반시설 설치에 대한 별다른 계획 없이 산발적으로 건축됨으로써 원주민이나 이주 도시민 모두가 불편을 겪고 있다. 가령, 계곡 상류의 주택부터 오폐수처리 등이 되어야 하나 대부분 주택에서는 별 다른 처리 없이 오폐수를 자연방류하고 있으며, 포장되지 않은 1~3m폭의 좁은 길에 자동차, 경운기, 행인 등이 교행해야 하기 때문에 모두가 불만을 가지고 있는 것이다.³⁾

3) 한 공무원은 “경치 좋은 산 아래, 물 옆으로 경운기 정도 다니는 길이면 토지를 구입하여 한두 주택이 들어서는 경우가 매우 많은데, 이 사람들은 일단 주택부터 건축한 후 기반시설 설치 및 버스 배차 등에 대해 민원을 제기하곤 한다... 기본적으로 이런 상황이면 건축허가를 내주지 않아야 하는데 현

현재 마을 내에 남아 있는 밭을 중심으로 기존 주민들이 고추, 깨 등의 농사를 짓고 있기는 하나, 임시방편의 자급 목적에 한할 뿐 대부분 가까운 장래에 택지로 탈바꿈될 것이다.

한편 기존 주민과 이주 도시민간에는 커뮤니티 일원으로서 어울림도 전혀 없는 상태이다. 기존 주민은 도시민 주택에 어떤 사람이 사는지도 잘 알지 못하며, 마을 회의나 행사는 사라진지 오래이다.



<그림 2-6> 노곡리의 도시민 전원주택

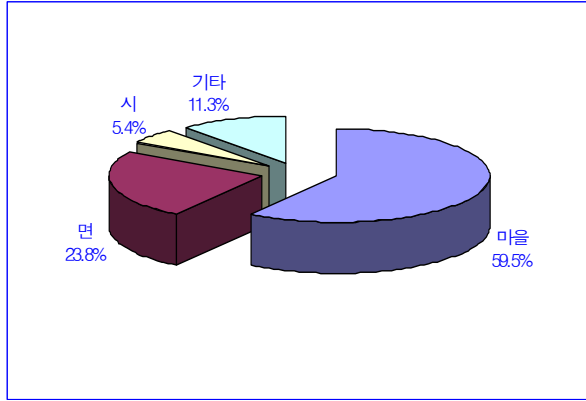


<그림 2-7> 노곡리 미정비 현황도로

(5) 주민의 정주의식

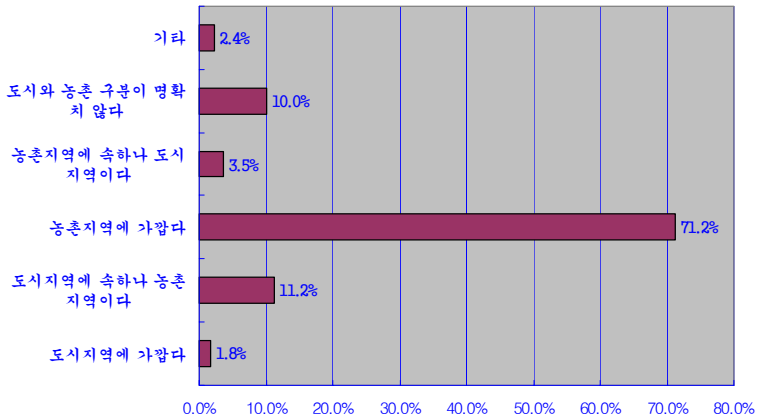
도척면에 거주하는 주민은 이웃과 면식도 있고 자신의 이야기가 전달 가능한 커뮤니티의 범위에 대하여 약 60%가 “마을” 단위 정도라고 답하고 약 24%는 “도척면”이라고 답한다(그림 2-8). 이를 볼 때 시설이용이라는 측면에서 정주생활권이 비약적으로 광역화되고 있고 마을 공동체나 면 소재지의 기능이 약화되고 있다는 주장에도 불구하고, 아직은 주민에게 기초 커뮤니티로서 마을이나 면 단위의 공간 범위는 상당한 의미를 가지는 것으로 해석할 수 있다.

행 법제도 속에서는 그럴 만한 수단이 없다”고 토로한다.

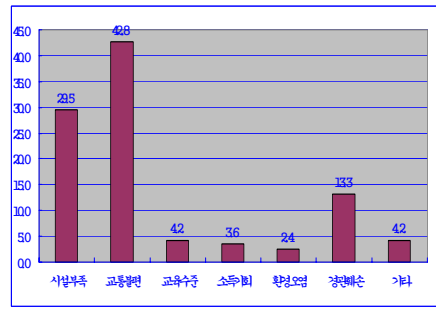
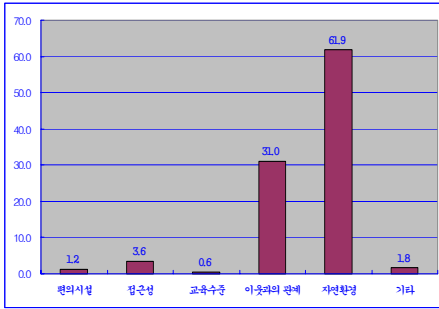


<그림 2-8> 커뮤니티의 범위(도척면)

또한 도척면에 거주하는 주민의 71.2%는 광주시 도척면은 여전히 “농촌지역”이라고 인식하고 있으며, 거주지로서 가장 큰 장점은 “자연환경이 좋은”것인 반면 가장 큰 단점으로는 대다수가 “교통 불편” 및 “생활편의시설 부족”이라고 생각한다. 특징적인 것은 마구잡이식 개발에 의한 경관훼손 문제를 큰 단점으로 지적한 비율이 13.3%에 달한다는 점이다.



<그림 2-9> 도척면에 대한 공간 인식



<그림 2-10> 거주지로서 도척면의 장점

<그림 2-11> 거주지로서 도척면의 단점

(2) 침체 속 활로를 모색하는 농촌지역: 홍성군 홍동면

① 사례지역 개요

홍성군은 2개 읍(홍성읍, 광천읍), 9개 면의 행정구역으로 구성되어 있다. 홍성군의 인구는 2000년 현재 90,658명으로 1990년 이후 연평균 1.5%의 감소 추세를 보이고 있다. 홍성군의 생활권 중심지는 홍성읍과 광천읍으로 양분되는데, 인접 지역에 뚜렷한 도시가 없어서 자족성이 높은 편이다. 홍성군은 1차산업 종사자가 전체 취업인구의 43.9%에 달하는 전형적인 농촌지역이다. 이외에 3차산업 종사자가 43.2%에 달하며 2차산업 종사자 비중은 13.0%에 불과하다.

사례지역인 홍동면의 면적은 38.52km²이고 인구는 2000년 현재 4,498명으로 홍성군 전체의 4.96%를 차지한다. 농업 의존도가 높은 다른 농촌지역과 마찬가지로 홍동면의 인구도 비교적 큰 폭으로 지속적으로 감소하는 추세이다. 홍동면의 인구는 1990년부터 2000년에 이르는 기간 동안 연평균 3.3% 씩 감소하고 있는데, 이는 홍성군 전체보다도 매우 큰 폭의 감소율이다. 더욱이 인구의 노령화 추세도 타 사례지역에 비해 심한 편인데, 인구의 23.3%가 65세 이상의 노령인구이다.

<표 2-19> 홍성군 및 홍동면 인구 추이

(단위: 명)

연 도	1990년	1995년	2000년	연 평균 증감율 (1990~2000)
홍성군	105,399	98,194	90,658	-1.5%
홍동면	6,279	5,203	4,498	-3.3%

자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도

<표 2-20> 홍동면 행정리별 인구 현황(2002년)

(단위: 명)

홍동면 합계		4,724			
운월1리	155	화신리	174	신기2리	154
운월2리	155	문당1리	195	신기3리	156
운월3리	109	문당2리	62	수란1리	101
운월4리	173	금평1리	99	수란2리	79
월현1리	118	금평2리	165	수란3리	93
월현2리	196	구정1리	173	금당1리	210
원천1리	170	구정2리	181	금당2리	106
원천2리	84	팔괘1리	121	금당3리	204
홍원1리	163	팔괘2리	103	효학1리	117
홍원2리	192	팔괘3리	77	효학2리	83
홍원3리	178	신기1리	195	대영리	183

자료: 홍동면 내부자료

행정구역상 홍동면은 14개 법정리, 33개 행정리로 이루어져 있으며, 면소재지는 운월리이다. 운월리를 중심으로 남쪽에 있는 홍원리는 축산업이 발달한 곳이며, 문당리는 오리농법 중심의 벼 재배가 활발한 곳이고, 팔괘리에는 친환경농업과 관련한 교육 및 농업을 통한 도시민과의 교류 등을 선도하는 풀무농업전문학교가 위치하고 있다.



② 주민의 생활권

주민의 생활권은 주로 홍성군 소재지인 홍성읍과 광천읍을 중심으로 형성된다. 홍성군 인근에는 중심도시가 발달하고 있지 않으며, 서해안고속도로 개통 등으로 인해 원거리 접근성이 개선되면서 홍성군보다 상위 중심지는 같은 충남도 내의 천안이나 대전 등을 건너뛰어 서울에서 형성되고 있다.

홍동면 소재지인 윤월리는 차츰 그 중심성이 약화되는 추세라고 하나, 여전히 기초 중심지로서의 기능은 어느 정도 수행하고 있는 것으로 나타난다. 홍동면 주민 70명을 대상으로 한 주민조사 결과에 따르면, 광주시 도척면이나 제천시 송학면에 비하여 홍성군 홍동면 주민의 생활권은 해당 면과 해당 군내에서 주로 이루어지고 있음을 알 수 있다(<표 2-21> 참조).

<표 2-21> 홍동면 주민의 생활권

구분	통근권	통학권		통원권	구매권		편의시설이용권		
		초등학교	고등학교		저차	고차	목욕탕	이미용	문화시설
공간범위	1.01	2.0	3.0	3.0	1.98	2.3	2.9	2.77	3.0

주) 1이하=행정리주변; 1~2사이=홍동면내; 2~3사이=홍성군내; 3~4사이=타 도시.

우선, 통근권은 광주시 도척면보다 매우 협소한 공간 범위에서 형성되고 있는데, 이는 응답자 대부분이 농업 종사자이기 때문인 것으로 보인다. 다음으로, 초등학교 통학권 및 저차상품 구매권은 홍동면 내에서 형성되고 있다. 물론 고차상품 구매권이나 목욕탕 및 이·미용 시설 이용권, 고등학교 통학권, 병원 이용권, 문화시설 이용권 등은 모두 면 단위를 벗어나 홍성군으로 확장되는 것으로 나타나지만 대체로 광주시 도척면에 비해서는 그 공간 범위가 협소함을 알 수 있다.

③ 산업적 특성

홍동면은 2000년 현재 전체 1,476가구 중 농가가 1,157가구로 78.4% 가량을 차지하고 있고, 전업농가의 비율이 79.5%에 이르러 농업이 지역경제의 중심을 이루는 곳임을 알 수 있다. 더욱이 이러한 숫자는 20여년 동안 그다지 큰 폭의 변화가 없었다(<표 2-22>참조). 홍동면에서는 이처럼 농업이 지역경제의 절대적 기반을 이루고 있을 뿐만 아니라, 경지 대부분이 농림지역으로 지정되어 있으며 90% 이상 경지정리도 이루어져 있다.

특히 홍동면 문당리에서 1993년에 국내에서 처음 시도한 오리농법을 홍동면의 많은 농가들이 도입하고 있다. 2002년 현재 홍동면 전체 농가 중 약 30%가 오리농법 유기농 쌀을 생산하고 있으며 그 면적은 약 94만7천평에 이른다. 오리농법은 홍동면을 넘어 인근의 금마면, 장곡면 및 청양군과 보령시로도 확산되고 있다.

<표 2-22> 홍동면의 농가 변화 추이

(단위 : 호, %)

구분	1980년	1990년	2000년
가 구	2,052	1,591	1,476
농가 계	2,051	1,411	1,157
전업농가	1,805	1,082	920
겸업농가	246	329	237
- 1종겸업농가	190	192	147
- 2종겸업농가	56	137	90
농가 비율	0.999	0.887	0.784
전업농가 비율	0.880	0.767	0.795

자료: 농림부, 농업총조사보고서, 각년도

축산업 역시 홍동면 지역경제에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 홍동면 내에서 459농가가 한우를 사육하고 있으며, 그 외에도 많은 축산농가들이 젓소, 돼지, 닭, 산양, 사슴 등 다양한 종류의 가축들을 기르고 있다. 농가 당 축산 규모도 큰 편이어서 한우의 경우 50두수 이상을 사육하는 대규모 농가가 여섯 호가 있다. 특히 축산이 가장 큰 규모로 이루어지는 곳은 홍동면 홍원리 일대인데, 이곳에서만 총 69호가 한우를 사육하고 있다. 이 중 5두수 미만의 이른바 부업축산 규모 농가는 13호에 불과한 반면, 50두수 이상 대규모 사육 농가가 홍원리 1개 마을에만 3호가 밀집해 있다. 축산업이 먼 전역에 걸쳐 이처럼 큰 규모로 이루어지다 보니 하천 수질 및 토양 오염, 악취 등 여러 가지 부의 외부효과가 파생된다.

홍동면은 농축산업 이외 제조업이나 서비스업 기반은 매우 미약한 상황이다. 홍성군에서 제공한 자료에 따르면, 제조업 공장은 홍동면 내에 총 5개가 입지해 있을 뿐이며 그나마도 영세 업체들이 주를 이루고 있다.

④ 토지이용

홍동면은 도시적 개발압력이 높지 않고 농업이 중심을 이루는 곳이기 때문에 농지 전용이나 소규모 공장 난립 같은 문제는 심각하게 나타나지 않는다. 다만, 축산업 농가가 많은 까닭에 마을 곳곳에 대규모 축사들이 들어서 있어 그로 인한 각종 문제들이 발생하고 있다.

축사가 취락과 분리되지 않고 마을 내에 함께 입지해 있는 탓으로 악취가 심하

며, 파리 같은 곤충이 들끓고 있고, 또한 축사에서 발생하는 가축 분뇨가 제대로 처리되지 않고 하천이나 저수지로 방류되기 때문에 수질 오염 문제도 심각한 편이다. 더구나 축사로 인해 농업용수로 쓰이는 저수지가 오염되면서 하류의 오리농법 쌀 생산마저 심각한 타격을 받을 상황에 처해 있다.

특히 오리농법 유기농 쌀은 청결함을 생명으로 하기 때문에 이와 같은 상류의 수질 오염은 친환경농업의 근저를 흔드는 문제라 할 수 있다.

◆ 홍원리의 경우

홍원리는 축산업 비중이 높아 마을 전체의 경관은 다소 산만하며 주택보다 축사의 절대면적 비중이 오히려 높은 특징을 보인다. 그러나 축사의 집단화 및 주택지와 격리에 대하여 주민의 생각은 부정적이다. 기업형 축사가 아니고는 바로 옆에서 가축을 돌보아야만 하는 축산업의 특징 때문이다.

또한 홍원리에는 직장을 은퇴하고 전원생활을 하기 위해 입주하는 도시민 대상의 생활공간인 은퇴농장이 있는데, 바로 인근에는 대형 축사들이 여럿 자리잡아 쾌적함을 생명으로 하는 은퇴농장 같은 시설의 매력도가 다소 손상되고 있다. 더구나 최근 은퇴농장 바로 인근에는 친환경 방식으로 운영하는 대규모 기업형 축사가 입주할 예정인데, 친환경 방식이라고는 해도 대형 축사들이 집중하면 은퇴 도시민들의 전원주거지로서의 매력은 떨어질 것이다.



<그림 2-13> 축사와 주택이 혼재된 마을



<그림 2-14> 도시민 대상 은퇴농장의 모습

◆ 문당리의 경우

문당리는 오리농법을 통한 벼 재배 이외에도 도·농 교류를 위한 장소로 알려진 마을이다. 오리농법에 관심을 가지고 있는 도시민이나 지역 외부의 관계자들을 마을에 유치하여 흥동면을 대외적으로 알리고 농산물을 직판하고자 하는 각종 프로그램이 다양하게 시도되고 있다. 이를 위해 마을 내에 환경농업교육관이나 외부 방문객을 위한 숙소, 찜질방, 식당 등이 이미 운영되고 있으며, 최근에는 또 하나의 볼거리로 농업박물관이 개장되었다.

이 지역의 리더격인 문당리의 주형로 대표가 중심이 되어 향후에는 오리농법 작목회에서 생산한 유기농 쌀 5만 가마 정도를 현지에서 가공할 수 있는 미니 RPC 건설 계획, 장기적으로는 이 지역 전체의 문제라고도 할 수 있는 축사의 집 단화, 도시민 공동주택단지 조성도 구상하고 있다. 특히 도시민 공동주택단지에 대한 구상은 농촌에도 농업에 종사하는 사람들 이외에 다양한 산업 종사자들이 함께 거주해야 하나, 현재 대부분의 농촌마을 여건상 도시민들이 이주하여 살기에는 부적합한 측면이 있다는 데서 출발하였다.



<그림 2-15> 문당리의 도시민 숙소동



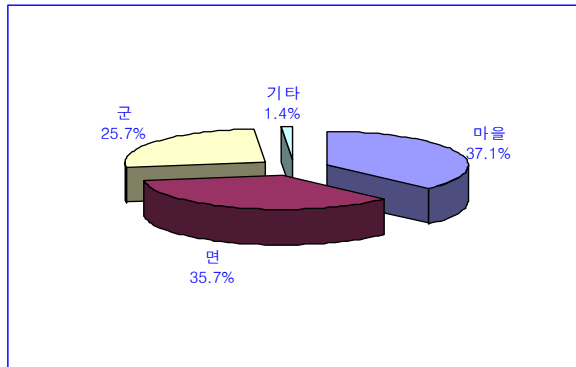
<그림 2-16> 문당리 환경농업교육관



<그림 2-17> 문당리 농업박물관

⑤ 주민의 정주의식

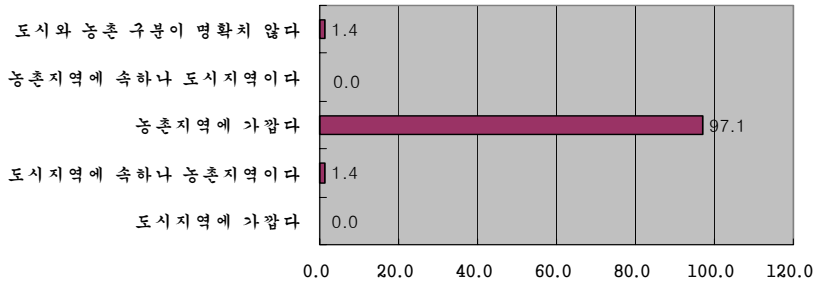
홍동면에 거주하는 주민은 이웃과 면식도 있고 자신의 이야기가 전달 가능한 커뮤니티의 범위를 “마을-면-군”의 순으로 응답하고 있다(<그림 2-18>참조). 그런데 앞서본 광주시 도척면의 경우에는 “마을”이라는 응답이 지배적이었던 것과 달리 홍동면에서 “홍성군”이라는 응답이 많은 편인데, 이는 홍성군이 상대적으로 농촌지역으로서의 특징이 강한 때문이라 짐작된다.



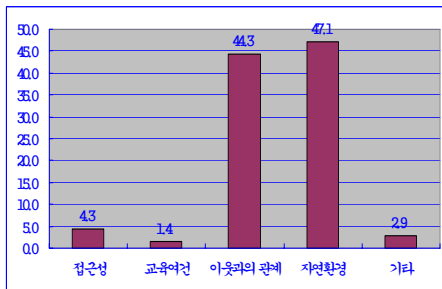
<그림 2-18> 커뮤니티의 범위(홍동면)

또한 홍동면에 거주하는 주민 거의 대부분은 홍성군 홍동면은 “농촌지역”이라고 인식한다. 당연한 결과이기도 하나 앞서 도척면의 경우와 비교하면 농촌지역이라고 인식하는 응답자의 비율이 압도적으로 높다

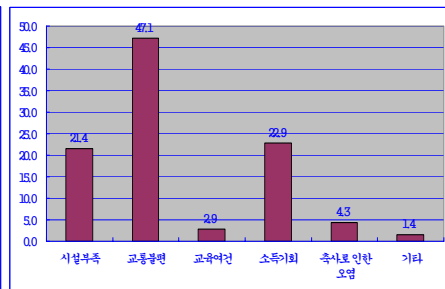
한편 거주지로서 홍동면의 가장 큰 강점은 “자연환경이 좋고”, “이웃과의 관계가 돈독하다”는 점인 반면, 거주지로서 가장 큰 단점은 “교통이 불편”하고, “소득 기회가 부족”하며, 각종 “생활편의시설이 부족”하다고 지적하고 있다. 그리고 비록 소수이기는 하나 거주지로서의 단점으로 축사로 인한 환경오염을 들고 있기도 하다.



<그림 2-19> 홍동면에 대한 주민의 공간 인식



<그림 2-20> 거주지로서 홍동면의 장점



<그림 2-21> 거주지로서 홍동면의 단점

(3) 정체 상태 도농복합시의 농촌지역: 제천시 송학면

① 사례지역 개요

제천시는 1991년에 제천시와 제원군이 통합된 도농복합시(882.27km²)로서, 1개 읍(봉양읍), 7개 면, 9개 동의 행정구역으로 구성되어 있다. 제천시의 2000년 현재

인구는 143,710명이다. 1990년부터 2000년까지의 인구증가율이 연평균 0.4%에 그치고 있어 인구증가는 거의 정체된 상태이다. 시의 중심지는 교통의 발달로 인해 상권 및 중심성은 오히려 쇠퇴하는 추세이다. 과거에는 수도권에서 영동지방 및 영남북부지방 등으로 연결되는 결절지 역할을 수행하였으나 도로망 발달로 이제는 이용 빈도가 떨어지는 지역이 된 것이다. 또한 교통의 발달은 제천시민의 생활권 확대에 이어져 제천시의 중심성을 약화시키는 요인으로 작용한다. 2000년 현재 산업별 취업인구의 비중을 살펴보면 1차산업 24.3%, 2차산업 19.9%, 3차산업 55.8%로서 3차산업의 비중이 높게 나타나고 있다. 사업체수는 총 10,261개인데 1차산업 8개, 2차산업 1,005개, 3차산업 9,248개로 구성되어 있다.

사례지역인 송학면의 면적은 7,194ha로 제천시 전체의 8.28%이며, 인구는 2000년 현재 6,503명으로 제천시 전체의 4.53%를 차지하고 있다. 송학면은 제천시 면 단위 지역 중에서 인구가 가장 많은 곳이나 지속적으로 감소하고 있다.

<표 2-23> 제천시 및 송학면 인구 추이

(단위 : 명)

연 도	1990년	1995년	2000년	연 평균 증감율 (1990~2000)
제천시	137,765	137,070	143,710	0.4%
송학면	8,291	7,087	6,503	-2.4%

자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.

송학면은 8개 법정리, 17개 행정리, 57개 자연마을로 구성되어 있다. 그 가운데서 도화2리를 제외한 모든 행정리에서 인구가 감소하고 있다. 도화2리의 인구 증가는 제천시와 연결한 대학 주변으로 소규모 연립주택들이 들어서는 한편 유출 인구가 적기 때문으로 짐작된다.⁴⁾ 송학면에서는 65세 이상 인구 비중이 15.9%로 전국 평균(8.0%)에 비해 노령화가 심한 편이다.

4) 뒤에서도 살펴보겠지만, 도화2리에는 각종 기피시설들이 집단적으로 입지하고 있는 터라 주민은 이주하고 싶어도 농지나 주택을 처분하지 못하기 때문에 이주자가 거의 발생하지 않는다.

<표 2-24> 송학면 행정리별 인구 현황(1997~2002)

(단위: 명)

송학면	1997년	2002년	연평균 증가율(%) (1997-2002)
장곡리	303	260	-3.0
입석1리	704	610	-2.8
입석2리	248	208	-3.5
입석3리	770	616	-4.4
시곡1리	565	509	-2.1
시곡2리	631	551	-2.7
시곡3리	565	464	-3.9
시곡4리	309	301	-0.5
무도1리	621	562	-2.0
무도2리	441	392	-2.3
무도3리	160	146	-1.8
도화1리	469	407	-2.8
도화2리	347	448	5.2
포전리	441	385	-2.7
송한1리	209	187	-2.2
송한2리	327	316	-0.7
오미리	151	143	-1.1

자료: 송학면 내부자료

송학면의 현재 소재지는 시곡리인데 원래의 면 소재지는 무도리였다. 이처럼 소재지가 변화된 것은 기차선로와 도로가 면을 관통하면서 거주 인구가 많은 쪽으로 소재지를 옮겼기 때문이다. 전국 면 단위 지역의 평균 인구를 상정하면 송학면의 인구규모는 적지 않은 편이나, 제천시 소재지와 워낙 지리적으로 가깝기 때문에 면 소재지의 중심지 기능은 미약하다.

소재지인 시곡리 이외에 송학면에서 특징적인 마을은 입석리, 도화리, 오미리 등이다. 입석리는 아세아시멘트라는 대규모 공장이 입지하여 있는 마을로 준도시지역으로 지정될 만큼 인구가 많으며, 도화리는 제천시의 각종 기피시설이 집단적으로 입지하여 있고, 오미리는 인구밀도가 낮은 경관 좋은 산촌마을로 도시민 주택의 입지가 간헐적, 산발적으로 이루어지고 있다.



<그림 2-22> 송학면 현황도

② 주민의 생활권

송학면 주민의 일상생활은 대체로 제천시 내에서 이루어진다고 할 수 있다. 특히 제천시 소재지가 송학면 주민에게는 지역 중심지 역할을 수행한다. 또한 송학면에는 제천시 소재지로의 통근인구도 꽤 많이 거주하는 편이며, 소재지에 새로 조성되는 문화마을 등의 입주자 역시 상당수가 제천시에서 들어오는 사람들로써 차츰 제천시의 배후 침상지역(bed town)으로 변화해 가고 있다. 다음 <표 2-25>는 송학면 주민 70명이 응답한 생활권을 숫자로 표현한 것이다.

<표 2-25> 송학면 주민의 생활권

	통근권	통학권		통원권	구매권		편의시설이용권		
		초등교	고등교		저차	고차	목욕탕	이미용	문화시설
공간 범위	1.2	2.0	3.2	3.06	1.45	2.97	2.76	2.16	3.0

주) 1이하=행정리주변; 1~2사이=송학면내; 2~3사이=제천시내; 3~4사이=타 도시.

우선, 송학면 주민의 통근권은 대체로 마을을 조금 벗어나는 범위 내에서 형성되어 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 조사 대상 주민 대부분이 농업 종사자이거나 송학면 내에서 가게 등을 경영하는 자영업 종사자이었기 때문에 다소 축소되어 나타난 결과라고 볼 수 있다⁵⁾

둘째, 송학면 통학자들의 통학권은 초등학생의 경우에는 송학면 내에서 형성되지만, 고등학교 학생의 통학권은 제천시의 경계를 다소 넘어서는 범위로 확대되는 경향이다. 송학면 내에는 초등학교 2개소와 중학교 1개소가 있기 때문에 고등학교 통학권이 제천시로까지 확대되는 것은 매우 당연한 것이나, 최근에는 중학교 통학권마저 확대 추세에 있다고 한다. 즉, 송학면 내 2개 초등학교의 6학년 학생을 합하면 송학면 내 1개 중학교의 한 학급 정원 정도에 불과한 숫자인데, 이마저 제천시내로 나가려는 학생들이 많은 탓에 중학교를 유지하는 데도 어려움을 겪고 있는 실정이다.

셋째, 물품 구매권은 저차상품의 경우는 송학면 내라고 하겠으나 고차상품은 역시 제천시를 이용한다. 더불어 병원이나 문화시설 이용권은 제천시의 범위를 약간 벗어나는 것으로 나타난다. 송학면에 있어서도 면 소재지는 지극히 제한적 기능만을 수행하는 공간이라 볼 수 있다.

③ 산업실태

송학면 역시 광주시 도척면과 마찬가지로 재춘탈농 현상, 비농업 가구 유입 등으로 인한 급격한 혼주화 추세가 나타나고 있다. 1980년까지 송학면은 전 가구가 농가였으며, 그 가운데 76.8%가 전업농가였다. 그러나 2000년 현재의 농가비율은 38.5%에 그치고 있으며 전업농가 비율도 60.0%로 감소하고 있다. 이렇다 할 농특산물이 있거나 농업소득이 높은 것은 아니라서 농업 이외에는 별 다른 소득창출 기회가 없기 때문에 농업이 유지되는 것이라 볼 수 있다.

5) 송학면 주민의 통근권은 대부분 제천시 범위에서 형성될 것이라 추측할 수 있다. 통계자료상 제천시의 통근발생량 중 92.7%는 제천시 자체 통근자이며, 2.6% 정도가 단양군으로, 0.8% 정도가 충주시로 향하고 있을 뿐이기 때문이다.

<표 2-26> 송학면의 농가 변화 추이

(단위: 호, %)

구분	1980년	1990년	2000년
가 구	1,343	2,161	2,336
농가 계	1,343	1,210	899
전업농가	1,031	658	539
겸업농가	312	552	360
- 1종겸업농가	201	242	120
- 2종겸업농가	111	310	240
농가 비율	1.000	0.560	0.385
전업농가 비율	0.768	0.544	0.600

자료: 농림부, 농업총조사보고서, 각년도

한편 송학면에는 농업 이외에 제조업 공장들도 소수이나 입주하여 가동중이다. 2002년 9월 기준으로 총 30개 사업체가 입주해 있고, 이 중 8개 업체는 송학농공단지에 나머지 22개 업체는 개별입지 방식으로 입주하고 있다. 개별입지 공장 가운데는 입석리의 아세아시멘트 공장이 대표적이며, 시곡리의 송학농공단에 입주한 8개 업체도 우량업체에 속한다. 그러나 이러한 업체에 현지 주민이 고용된 비율은 대체로 5% 미만이다. 대부분이 기계설비가 자동화되어 있는 데다가 숙련 노동자를 필요로 하는 업종들이기 때문이다.

④ 토지이용

송학면은 제천시소재지와 인접하여 있어 제천시의 배후 침상지역으로 발전할 가능성이 높다. 그러나 미래에 대한 청사진이 없는 상태에서 도로 및 시설 입지가 무계획적으로 이루어지고 있어 주거지로서의 질이나 농업지역으로서의 질을 모두 저하시키는 측면이 없지 않다. 특히 주거지나 농경지 등과 충분한 이격거리를 확보하지 않은 채 개별공장이 입지하고 있으며, 환경 및 경관 부하 등에 대한 고려없이 작은 농촌마을에 기피시설이 집단적으로 설치되어 있는 등의 모습들이 관찰되었다. 최근 부지 조성을 완료한 문화마을이나 송학농공단지 등은 그나마 계획적 입지를 통해 이러한 문제점을 완화시키고 있는 경우이다.

◆ 시곡리의 경우

송학면은 정주권개발면으로서 현재 소재지인 시곡리에 47세대 규모의 문화마을이 입지하게 된다. 현재 기반조성 및 택지분양이 완료된 상태인데, 제천시 소재지와 가까운 만큼 입지 여건이 유리한 편이고 지가는 제천시내에 비해 대단히 저렴하기 때문에 조기에 분양이 완료되었다.⁶⁾ 문화마을에는 제천시내 주민이 많이 입주하게 될 것으로 전망되어 시곡리의 다원화를 더욱 촉진시킬 것으로 예상된다. 문화마을의 주택 부지에 수반하여 어린이놀이터, 미니공원, 공동주차장 등이 조성됨으로써, 마을의 외관을 바꾸어가고 있는 것이 주목된다.

◆ 도화리의 경우

도화리에는 제천시의 기피시설 다수가 입지함으로써 주거 및 농업적 토지이용과 충돌 현상이 첨예하게 나타나고 있다. 쓰레기매립장, 건설폐기물처리장(폐콘크리트 등 처리업체), 변전소, 공원묘지 및 화장터, 맹독성 농약공장 등이 도화리 취락지역으로부터 반경 1~2km 거리에 집단적으로 입지하여 있는 상태이다. 도화리는 벼농사 및 고추농사 등을 주로 하고 있는데 주민은 여러 기피시설의 집단 입지로 인한 거주지로서의 부적합성, 가축 및 농작물 피해 등을 호소하고 있다.

◆ 입석리의 경우

입석리는 아세아시멘트 공장이 입지하여 있는 마을로 인구규모가 크고 취락밀집도가 높아 송학면에서는 유일하게 준도시지역 취락지구로 지정되었다. 그러나 취락지구로 지정만 되었을 뿐 개발행위가 따르지 않아 낙후한 건물, 비좁은 도로, 부정형적 토지이용 등을 보이고 있다. 477호의 거주가구 가운데 농가는 87호에 불과한 비농가 우세 지역이나, 주거지, 농지, 상업용지, 공업용지 등이 가까운 거리에 혼재되어 있는 실정이다. 도시지역과는 달리 농촌지역 주민에게 있어 주택 신·개축은 순수 지출로 볼 수 있다.⁷⁾ 따라서 주택개량이 쉽게 이루어지기

6) 분양가는 평당 15만 원(제천시내에는 평당 100만 원)인데, 개인이 농지를 매입하여 전용부담금 내고 부지 조성하는데는 최소한 15만 원은 더 들기 때문에 상당히 저렴한 편이라고 한다.

7) 도시지역에서는 자산가치증식이라는 측면에서 일종의 “투자”로서 주택 신·개축이 이루어지지만, 후

어렵고 기반시설 정비 재원도 우선 투자대상에서 밀리고 있는 실정이다.⁸⁾

◆ 오미리의 경우

송학면 내에서 가장 인구밀도가 낮은 전형적 산촌마을로 원주시(신림면)와 경계를 이루고 있다. 주변 경관이 수려하고 저수지 등의 관광자원이 있어 13가구가 민박용 황토방을 운영하고 있기도 하다 그러나 경관이 뛰어난 계곡을 중심으로 도시민의 전원주택 입지가 산발적으로 증가하고 있어 환경과 경관이 훼손되고 있으며 기반시설 설치비용 및 유지를 위한 행정비용 지출을 과다하게 하고 있다⁹⁾ 이런 의미에서 도시민들의 전원주택은 산재된 형태의 개별입지보다 시곡리에 조성되는 문화마을 방식의 단지 조성이 바람직할 수도 있다. 공장의 개별입지만 문제되는 것이 아니라 주택의 무분별한 개별입지도 문제로 떠오르고 있는 것이다



<그림 2-23> 기피시설 집단 입지 마을



<그림 2-24> 조성중인 문화마을

계세대가 불분명한 상황에서 주택 신·개축이란 “순수 지출”이기 때문에 자발적 개발행위의 유인이 적을 수밖에 없다(송미령·김홍상, 2001).

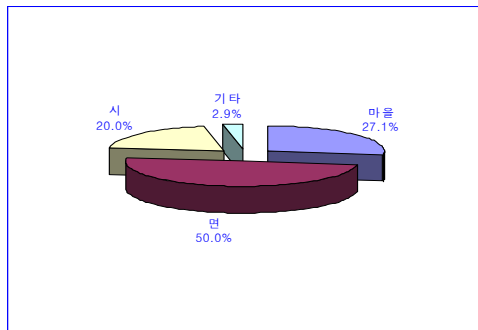
- 8) 게다가 주민들은 준도시지역 취락지구에 대하여 다음과 같은 문제를 지적한다 “도시계획구역으로 지정되면 도로 부지 등에 수용되는 토지에 대해서는 보상이 이루어지기 때문에 차라리 나은 편이나 준도시지역 취락지구는 이러한 종류의 보상도 안 되면서 집을 지을래도 개인 토지소유자에게 일일이 사용승락을 받아야 하는 등의 불편함이 있다”는 것이다.
- 9) 이러한 방식으로 도시민들이 농촌에 입주하는 것과 관련하여 한 공무원은 “산재된 주택과 간선도로까지의 도로 연장 겨울철 눈 청소 등은 농촌지역으로서는 바로 행정비용으로 연결되는 부분이라고 말한다. 더욱이 이런 식으로 입주한 도시민들일수록 민원 제기가 활발한 편인데 “30년 이상 존치된 묘지, 원래 부업축산으로 기르는 소와 돼지 등은 기존 농촌주민들로서는 아무 문제없는 것들이었으나, 도시에서 농촌으로 이주해온 주민들은, 그러한 사정을 알고 입주했음에도 불구하고, 이에 대해 문제를 삼으며 민원을 제기하고 있다”라고 한다. 더불어 “물론 마을 한가운데 대규모 축사를 넣는 것이야 곤란하지만, 부업 축산의 경우는 농촌에서는 매우 자연스러운 것이 아니냐고 반문한다.



<그림 2-25> 공장, 주택, 농지가 혼재된 마을

⑤ 주민의 정주의식

송학면에 거주하는 주민은 이웃과 면식도 있고 자신의 이야기가 전달 가능한 커뮤니티의 범위에 대하여 50.0%는 “송학면”, 27.1%는 “마을”이라고 응답하고 있다 (<그림 2-26>참조). 광주시 도척면에 비해서는 커뮤니티의 공간 범위가 넓게 나타나고, 홍성군 홍동면에 비해서는 커뮤니티의 공간범위가 협소하게 나타나고 있다.

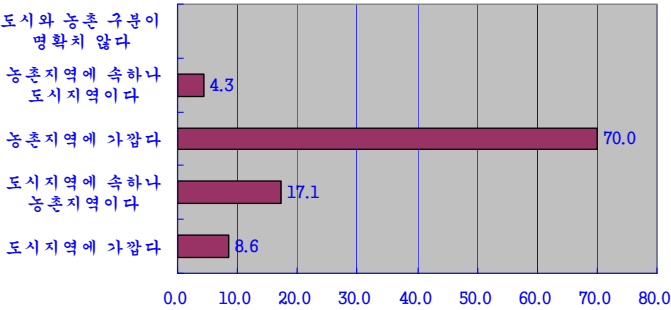


<그림 2-26> 커뮤니티의 범위(송학면)

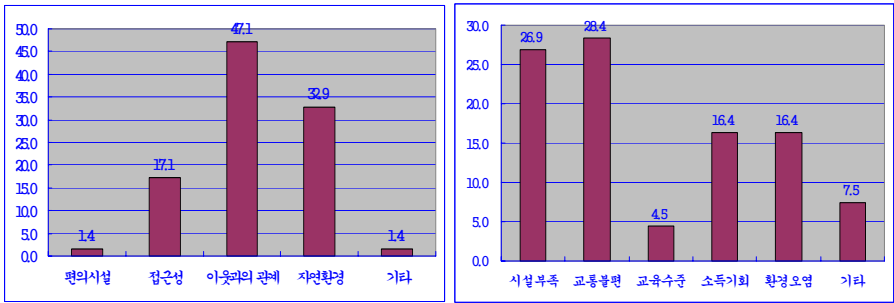
또한 송학면에 거주하는 주민은 제천시 송학면이 대체로 “농촌지역”이라고 인식하고 있다. 응답자의 70.0%는 농촌지역에 가깝다고 응답하고, 17.1%는 도시지역에 속하나 농촌지역이라고 응답하였다. 물론 소수이기는 하나 도시지역에 가깝다는 응답도 있다.

한편 거주지로서 송학면의 가장 큰 장점은 “이웃과의 관계가 돈독한 것”인 반면,

거주지로서 가장 큰 약점은 “교통이 불편”하고, “생활편의시설이 부족”한 것이라고 답하고 있다. 광주시 도척면이나 홍성군 홍동면과 비교할 때 장점에 있어서는 차이가 있지만, 단점에 있어서는 공통되는 특성을 보이는 것이다. 그밖에 도척면과는 달리 소득기회가 부족하다는 점을 거주지로서의 단점으로 지적하고 있다



<그림 2-27> 송학면에 대한 공간 인식



<그림 2-28> 거주지로서 송학면의 장점 <그림 2-29> 거주지로서 송학면의 단점

4. 농촌정주여건의 문제점

1) 인구적 측면

<표 2-27>은 3개 사례지역별로 거주인구의 특성을 간단하게 살펴 본 것이다. 수도권의 농촌지역인 광주시 도척면은 인구가 지속적으로 증가하고 있으며 상대적으로 노령화의 진행이 더디고 농가의 비율이 낮고 타지역으로 통근하는 인구가 많다. 외부로부터의 인구유입이 활발하다는 점에서 일단 정주를 위한 기초적 조건을 갖추고 있다고 판단할 수 있다. 반면 홍성군 홍동면은 인구가 지속적으로 감소하고 있으며, 노령화가 급속도로 진행되고 있다 농가의 비율이 76.4%에 달하고 주민의 대부분이 군내에서 취업하고 있어서 외부로부터의 인구유입이 거의 없는 동질적인 농촌지역임을 알 수 있다. 기존인구의 유출을 막고 외부로부터의 인구 유입을 촉진할 수 있는 여건형성이 시급하다 하겠다. 제천시 송학면은 대체로 도척면과 홍동면의 중간적 입장에 위치하고 있다

<표 2-27> 사례지역의 인구 구성

구분	광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
인구 (2000)	6,349명	6,503명	4,498명
연평균 인구 증가율 (‘90~’00)	+3.6%	-2.4%	-3.3%
65세 이상 인구비	12.2%	15.9%	23.3%
농가 비율	30.0%	38.5%	78.4%
타지역 통근 발생율	30.0%	8.7%	3.5%

2) 산업(지역경제)적 측면

광주시 도척면의 경우는 주민의 30% 이상이 지역 내 공장 등에 다양한 형태로 취업하고 있으며, 농지의 일부를 공장용지 등으로 전환함에 따라 임대료 수입도 올리는 등 농외소득의 기회가 다양하게 존재한다. 반면 홍성군 홍동면에는 농외소득을 기대할 수 있는 사업체가 거의 존재하지 않는다. 전업농가의 비율이

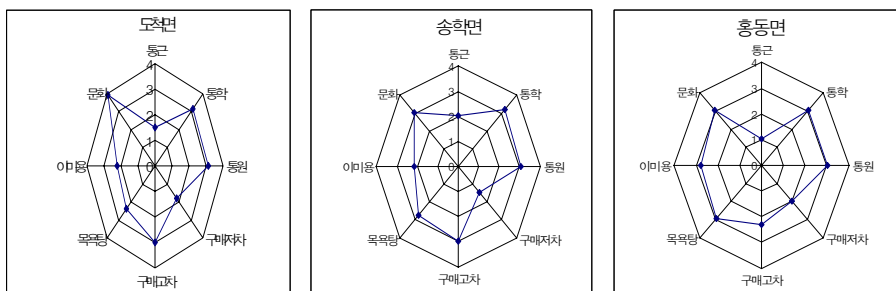
79.5%에 이를 정도로 농업에만 의존하고 있다 제천시의 경우는 농공단지를 비롯하여 개별입지 공장이 일부 입지하고 있으나 고용파급효과가 미흡하여 지역경제에 미치는 영향이 제한적이다.

<표 2-28> 사례지역의 산업적 특성

구분	광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
전업 농가율	33.3%	60.0%	79.5%
제조업체	-사업체수는 약 200개 (500㎡ 이상 공식 등록공장수는 84개)	-사업체수는 30개, 8개는 농공단지 입주, 22개는 개별입주	-사업체수는 5개, 영세업체
가구 소득 관련 특성	-제조업 사업체 고용에 따른 농외소득, 창고임대업에 따른 소득이 높은 편 -일부 농가는 지가가 싼 타 지역에서 농업	-별 다른 소득 창출원이 없는 상태	-오리농법 벼 계약재배 축산업 등으로 소득 높은 편 -도농교류사업 추진 병행

3) 생활환경 측면

<그림 2-30>에서 보는 것처럼 사례지역 주민의 정주생활권은 공통적으로 행정구역상 하나의 면 단위, 시·군 단위를 넘어서는 것으로 나타나고 있다. 특히 광주시 도척면 주민은 거의 타도시의 문화시설을 이용하는 것으로 조사되고 있다 지역별로 정도의 차이는 있지만 면 단위의 기초 중심지는 저차생활용품 구매 등의 지극히 제한적 기능만을 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다



주: 0~1=마을 내, 1~2=면 내, 2~3=시·군 내, 3~4=타 도시

<그림 2-30> 사례지역 주민의 생활권

생활환경에 대해서는 사례지역에서 공통적으로 교통의 불편함과 생활편의시설 부족 그리고 교육여건의 불비를 문제점으로 제시하고 있는데 도시에서 유입된 도시민일수록 이에 대한 불만이 높았다. 이러한 조사결과는 전술한 인구이동특별조사 결과에서도 확인된 것으로 모든 농촌이 안고 있는 공통적인 문제점으로 볼 수 있다

4) 커뮤니티 측면

사례지역 세 곳의 주거 만족도는 도척, 송학, 홍동면 각각 73.5%, 91.4%, 91.4%로 비교적 높게 나타나고 있다. 그러나 사례지역중 가장 부유한 지역인 광주시 도척면의 주거 만족도가 상대적으로 낮게 나타나고 있어 이채롭다

사례지역 주민이 이웃과 면식도 있고, 자신의 이야기가 전달될 수 있는 커뮤니티의 공간적 범위로서 응답한 바에 따르면 도척면에서 가장 협소하고 홍동면에서 가장 광역적이다. 이는 도척면에서는 주민의 이동이 빈번하여 도시와 같은 익명성이 생겨나고 있는 반면 홍동면에서는 과거의 주민 구성과 별반 변화가 없는 전통성이 잔존하고 있기 때문이라고 볼 수 있다

원주민과 유입주민과의 관계는 대체로 원만하지 못한 것으로 나타나고 있다. 유입인구가 비교적 많은 광주시 도척면의 상림리와 노곡리를 보면 상림리의 경우는 유입인구의 공동체 참여를 위한 다양한 시도를 하고 있으나 마을 공동작업 불참시에 벌금을 받는 등, 주로 강제적인 수단에 의존하고 있어 갈등의 여지를 내포하고 있고 노곡리의 경우는 전혀 어울림이 없는 상태이다

<표 2-29> 사례지역 주민의 주거 만족도와 공간 인식

(단위: %)

구분		광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
주거 만족도		73.5	91.4	91.4
커뮤니티의 공간범위 인식	마을	60	27	37
	면	24	50	36
	시·군	5	20	26

5) 토지이용 측면

세 지역은 저마다 특징적인 토지이용상의 문제를 안고 있는 것으로 조사되었다. 광주시 도척면의 경우는 공장과 전원주택의 무계획적 입지에 따른 경관 및 환경 훼손, 농지의 잠식이 가장 큰 문제점으로 대두되고 있으며, 제천시 송학면은 개별입지 공장과 더불어 기피시설의 입지문제가 두드러지고 있다. 홍성군 홍동면은 공장이라든가 전원주택의 문제는 없지만 축사의 난립에 의한 환경오염 및 주거환경 훼손이 현저한 것으로 나타나고 있다

5. 요약 및 시사점

본 장에서는 우선 통계청에서 제공한 조사자료를 재분석하여 농촌지역에는 누가 살고 있으며 또 어떤 불만을 가지고 있는가를 총괄적으로 살펴 보았다. 이용된 통계자료는 연도별 인구주택총조사보고서와 1997년에 수행된 바 있는 인구가동특별조사이다. 특히 후자는 1983년의 1차조사에 이어 14년만에 수행된 것이다. 분석결과 확인 또는 예측된 농촌정주의 내용은 다음과 같다.

첫째, 현재와 같은 정주여건하에서는 농촌인구의 지속적 감소가 불가피하다는 점이다. 이촌향도 희망인구가 이도향촌 희망인구보다 훨씬 많은 것으로 나타나고 있기 때문이다.

둘째, 인구의 양적인 감소 뿐 아니라 질적인 변화도 농촌정주에 바람직하지 못한 방향으로 전개될 것이라는 점이다. 이촌향도를 희망하는 인구는 젊은층과 미혼이 절대 다수를 차지하는 반면, 이도향촌을 희망하는 인구는 상대적으로 고령자와 기혼자가 다수를 차지한다. 이동에 대한 희망이 현실화될 경우 농촌의 노령화는 더욱 가속화 될 것이 분명하다.

셋째, 이촌향도이동을 희망하는 이유를 보면 교육요인과 생활환경요인이 직업요인보다도 중요하게 대두된다. 농촌지역의 정주여건을 개선하기 위해서는 교육

교통, 각종의 생활편의시설, 문화 등의 서비스공급이 중요함을 시사한다.

넷째, 이도향촌이동을 희망하는 이유를 보면 자연환경요인과 주택요인의 비중이 높게 나타난다. 이로써 도시민들은 농촌이 갖는 정주공간으로서의 매력을 자연환경과 주택에서 찾고 있음을 확인할 수 있다

이러한 분석결과는 전국을 도시와 농촌으로 양분하여 살펴본 일반적 결론에 불과하다. 광의적으로는 농촌지역의 범주에 속한다 하더라도 입지라든가, 지형, 산업 등에 따라서 농촌지역의 정주여건은 크게 달라질 수 있다. 그리고 정주의사를 결정하는 요인은 지극히 복잡적이어서 단편적인 설문조사 결과에 의존하는 것은 사실을 곡해할 우려가 있다.

이러한 관점에서 본 장에서는 전국에서 3개 농촌지역을 대상으로 인터뷰조사, 설문조사 및 관찰조사를 병행하여 농촌 정주여건의 문제점을 찾아보고자 하였다. 정주여건을 구성하는 요소로서 산업과 생활환경 커뮤니티, 토지이용 등을 복합적으로 관찰하였다.

첫 번째 사례지역인 광주시 도척면은 대도시주변의 인구증가 농촌지역이다. 단순히 인구의 증감만을 문제로 삼는다면 이 지역은 정주상의 문제가 없다고 볼 수도 있다. 어떻게 하면 인구의 유출을 막을 수 있는가가 관심의 초점인 다른 농촌지역에 비하여 이 지역은 유입인구가 계속 증가하고 있기 때문이다. 그러나 조사결과에 따르면 결코 정주여건이 양호하다고 볼 수는 없다 주민들의 만족도는 인구가 감소하는 다른 사례지역보다 오히려 낮게 나타나고 있으며 유입인구와 원주민간의 갈등사례도 많이 발견되고 있다. 면소재지의 기능이 저하되어 있어 저차 생활용품을 제외한 물품 및 서비스의 구매활동이 광역적으로 이루어지고 있는 등 서비스 측면에서 본 생활여건은 다른 농촌지역과 다를 바 없다.

광주시 도척면이 다른 농촌지역과 다른 점은 다양한 소득기회가 존재한다는 것이다. 공장 등 농외소득의 기회가 많고 지가상승에 따른 자산소득의 증대로 경제적 측면에서의 정주여건은 양호하다고 할 수 있다. 반면에 공장과 창고, 전원주택에 의한 난개발로 자연환경과 경관이 크게 손상되고 있어 토지이용상의 문

제점이 과제로 대두되고 있다. 전술한 것처럼 자연환경과 농촌경관은 도시주민을 유인하는 농촌의 매력포인트이다. 이러한 매력이 점점 상실되어간다면 광주시 도척면의 인구유입 요인도 점점 약화되어 갈 것이다

두 번째 사례지역인 홍성군 홍동면은 전형적인 농촌지역이다. 인구가 지속적으로 감소하고 있어서 어떻게 하면 추가적 인구유출을 막고 외부로부터의 인구유입을 유도할 수 있느냐가 관건이다. 정주여건으로 볼 때 가장 큰 문제점은 경제적인 측면에 있다고 볼 수 있다. 농업에만 의존하는 산업구조로는 정주의욕을 불러 일으키는데 한계가 있기 때문이다. 교통의 불편, 생활편익시설의 부족, 교육여건 불비 등 농촌지역 주민들이 일반적으로 호소하는 생활환경여건의 미흡은 다음 문제이다. 동질적인 주민구성을 가지는 만큼 커뮤니티는 원활하게 기능하는 것으로 조사되고 있다. 외부로부터의 자본이나 인구유입이 거의 없는 만큼 난개발문제는 아직 나타나지 않고 있으나 축사의 무분별한 입지가 토지이용상의 문제점으로 대두되고 있다.

마지막 사례지역인 제천시 송학면은 성격이 애매한 중소도시주변의 농촌지역이다. 제천시소재지와 인접하여 있어 비교적 다원화된 산업구조를 형성하고는 있으나 제천시소재지의 성장이 거의 정체된 상태에 있어 파급효과(Spillover Effect)를 기대하기 어려운 상황이다. 공장이 일부 입지하고 있으나 주민생활에 큰 도움을 줄 수 있는 정도는 아니며, 농업을 대체할 수 있는 핵심산업이 성장되지 않은 상태에서 농업은 점차 침체되어 가고 있어 지역활성화의 실마리를 찾기가 어려운 실정에 있다. 생활환경은 여전히 농촌적 불편함을 벗어나지 못하고 있으나 일부 경관좋은 지역에는 전원주택에 의한 난개발현상이 나타나고 있으며 도시에서 밀려난 기피시설의 입지가 증가하고 있다. 한마디로 도시화가 더디게 진행되면서 농촌도 도시도 아닌 애매한 상태에 머물러 있다고 하겠다

3 CHAPTER

농업·농촌의 여건변화와 새로운 농촌정책의 전개

1. 농업·농촌의 여건변화

1) 농업의 여건변화 및 전망

1993년의 우루과이라운드(UR)에서 쌀시장 개방의 10년 유예가 합의된 바 있다. 이에 따라 2003년 9월까지의 농업시장 개방안을 제출하여야 하고 2004년말까지는 협상을 완료하여야 한다.

우리나라의 농업시장 개방안이 어떤 식으로 타결될지는 미지수이다. 시나리오에 따라 정도의 차이는 있다 하더라도 우리의 농업여건이 어려워질 것만은 분명해 보인다.

<표 3-1>은 개방시나리오별 파급효과를 분석한 것이다. 「시나리오 1」은 개방을 막고 2004년 현재 국내소비량의 4%로 되어 있는 최소수입물량을 2010년까지 8%로 확대한다는 시나리오이다. 이 시나리오대로 진행된다면 2011년의 쌀수입량은 2004년보다 2배정도 증가한 선에서 억제할 수 있고 쌀소득액은 2004년의 80%선에서 유지가능하다. 「시나리오 2」는 개방을 하되 관세율을 첫째 400%에서 2010년까지 15%로 감축해 나간다는 시나리오이다. 현재 쌀의 정부수매가는

미국쌀값의 4.8배, 중국쌀값의 5.8배 수준이다. 따라서 관세율이 400%일 경우에는 국내 쌀의 가격경쟁력이 확보가능해 진다. 「시나리오 2」에 따를 경우 2011년의 쌀수입량은 2004년보다 3배 이상, 쌀소득액은 2004년 수준의 67.9%에 머무를 것으로 전망된다. 「시나리오 2」는 달러환율을 1,150원, 쌀 국제가격을 톤당 403달러로 가정하고 있으나 달러환율이나 쌀 국제가격이 이보다 낮아질 경우에는 그 타격이 더 커질 것이다. 「시나리오 3」은 「시나리오 2」와 동일한 관세율을 적용하되 달러환율이 1,100원이고 쌀 국제가격이 톤당 378달러일 경우를 가정한 것이다. 이 경우에는 쌀수입량이 2004년보다 5배 가까이 증가하고 쌀소득은 2004년의 57.3%까지 떨어질 것으로 전망된다.

<표 3-1> 쌀시장 개방의 시나리오별 파급효과

구 분		쌀가격지수 (95년=100)	쌀 총소득 (10억원(%))	재배면적 (1,000ha(%))	쌀수입량 (천톤)	자급율 (%)
2004년		107	6,119 (100.0%)	1,028 (100.0%)	205 (100.0%)	95
2011년	시나리오1	99	4,920 (80.4)	849 (82.6)	445 (217.1)	91
	시나리오2	88	4,156 (67.9)	846 (82.3)	650 (317.1)	87
	시나리오3	78	3,506 (57.3)	809 (78.7)	982 (479.0)	81

자료: 중앙일보, 또 한번의 '開國' <7>협난한 쌀개방 재협상, 2002. 9. 15.

우리 농가의 소득 가운데 약 4분의 1이 쌀농사에서 나온다. 이처럼 쌀농사에서의 의존도가 높은 상태에서 쌀을 개방할 경우 농가는 상당한 타격을 받을 수 밖에 없다. 1999년 4월에 쌀시장을 개방한 일본에서는 1994년부터 2001년까지 쌀의 정부수매가를 10.3% 내렸고 대만은 동결하였으나 우리나라는 같은 기간 동안 26.4%나 인상했다¹⁾. 개방을 앞두고 농업에 대한 구조조정이 강력히 요청되고 있는 만큼 수매가를 통한 정부의 농가보호정책은 이제 그 한계에 왔다고 할 수 있다

1) 중앙일보, 또 한번의 '開國' <7>협난한 쌀개방 재협상, 2002. 9. 15.

2) 농촌토지에 대한 도시적 수요의 증가

전원생활에 대한 동경, 교통의 발달, 레저수요 증가 등에 따라 쾌적한 환경, 자연경관, 전통문화 등 많은 부존 자원을 가진 농촌에 대한 새로운 수요가 확대될 전망이다.

첫째는 전원주택에 대한 수요이다 <표 2-12>에서 살펴 보았듯이 1997년 현재 도시 지역 거주민 가운데 농촌으로의 이주를 희망하는 잠재이동인구의 28.3%가 총 39개의 구체적 이동이유 가운데 “전원생활을 하고 싶어서”를 가장 중요한 이주희망이유로 들고 있다는 점을 보더라도 전원생활에 대한 도시민의 동경을 짐작할 수 있다. 1997년 이전에 이미 농촌으로 이주한 인구들 가운데서 “전원생활을 하고 싶어서” 농촌으로 이주하였다고 응답한 비율은 전체이동자의 0.3%에 불과하였다. 그리고 제2장의 사례 조사를 통해서도 광주시 도척면에는 이미 상당수의 전원주택이 입지하고 있음을 확인할 수 있었다. 소득수준의 향상에 따라 국민의 가치관이 자연지향적으로 바뀌어 간다고 볼 때, 도시민의 전원주택 수요는 앞으로도 계속될 것으로 보아야 할 것이다.

둘째는 관광수요이다. 농림부의 추계에 따르면 외환위기 당시 일시적으로 감소하였던 국내관광수요는 2000년 이후 급속히 증가하고 있어 2005년에는 1999년(242백만명·일)보다 2배 이상 늘어난 458백만명·일에 이를 것으로 전망하고 있다²⁾. 주5일 근무제, 주5일 수업제, 2008년 완전노령연금 지급 개시, 휴가분산제 등, 여건의 변화는 특히 체류형관광수요를 크게 증가시키게 될 것이다.

셋째는 골프장 등 체육시설에 대한 수요이다. 현재 우리나라의 골프장수는 148개로서 일본의 2,421개(1999년 기준)에 비교하면 6%에 불과하다. 일본의 골프장수는 1960년만 해도 195개에 불과하였으나 1970년에는 583개, 1980년에는 1,416개, 1990년에는 1,818개로 급속한 증가추세를 나타내었다.³⁾ 골프장에 대한 현재의 공급규제가 완화될 경우 농촌지역에서의 골프장 수요는 급속히 증가될 전망이다.

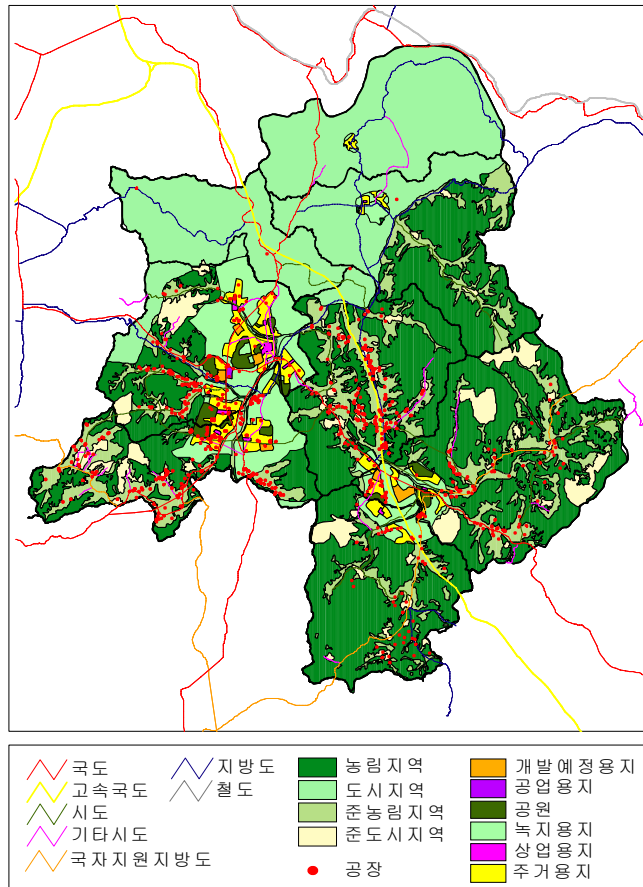
넷째는 공장 또는 창고수요이다. 1994년에 준농림지역제도가 도입되면서 국토의 25.7%에 달하는 준농림지역에서 일부 오염배출업소를 제외한 부지면적 3만㎡미만의 공

2) 농림부, 농외소득증대중장기추진계획 2000

3) 사단법인 일본골프장사업협의회(<http://www.golf-ngk.or.jp/gif/121102.pdf>) 참조

장 또는 창고건축이 자유롭게 되었다 공업단지나 도시지역에 비하여 상대적으로 지가가 저렴한 만큼 간선도로변의 준농림지역에는 공장입지가 상당히 활발하게 이루어졌다

<그림 3-1>은 경기도 광주시의 공장입지분포를 표시한 것이다 광주시의 등록공장수는 1994년의 74개에서 2002년 현재 1,045개로 급증하였는데, 증가된 공장의 대부분이 준농림지역에 분포하고 있다 연면적 500㎡미만의 무등록공장과 창고를 포함하면 공장수는 훨씬 더 많을 것으로 보인다 개별입지에 대한 공장입지규제가 강화되지 않는 한 준농림지역을 중심으로 한 공장 및 창고의 농촌입지 수요는 앞으로도 계속될 것으로 보인다



<그림 3-1> 경기도 광주시의 등록공장 입지현황

3) 생활권의 광역화

교통의 발달과 승용차 보유의 보편화 등으로 농촌주민의 기동성(mobility)은 급격히 향상되는 반면, 농촌 인구의 과소화로 인해 각종 시설 입지의 최소시장범위는 넓어지게 된다. 즉, 이러한 원인들로 농촌지역의 생활권은 점차 광역화되고 있다

그간 농촌지역에는 도로를 중심으로 꾸준한 공공 투자가 이루어졌다 그 결과 대부분의 농촌마을에 자동차 통행이 가능해졌고, 중심도시와 면 소재지를 잇는 도로 대부분도 고규격의 포장도로로 변화하였다 이와 더불어 1990년대에 들어와 농촌에서의 자동차 보급은 급격하게 늘어나기 시작하였다. 농가 100호 당 자동차 보유대수가 1996년 35.5대에서 1999년에는 47.4대로 빠르게 증가하였다. 자동차 보급률로는 농촌지역이 도시지역보다 높아질 것으로 전망되며 특히 청장년층의 자동차 보유율이 높다).

이처럼 농촌주민들의 기동성이 향상됨에 따라 농촌의 생활권은 점점 더 확대되는 경향을 보인다. 시설입지의 시장 범위를 결정하는 주요한 요인 중의 하나였던 접근성이 개선됨에 따라 보다 좋은 서비스를 제공하며 한 지역에서 다양한 수요를 충족시켜 줄 수 있는 중심도시 및 대도시로 시장권역이 포섭되어가고 있는 것이다.

이와 더불어 농촌인구의 과소화는 시장권역의 확대를 촉진하는 요인으로 작용한다. 농촌 인구가 감소함에 따라 시설입지의 최소시장범위(minimum market area) 확대가 불가피하기 때문이다.

생활권의 광역화에 따라 많은 지역에서 “중심도시(시·군청 소재지)-농촌기초중심지(읍·면소재지)-마을”로 이어지는 전통적인 3계층의 중심지체계가 무너지고 개별 가가와 중심도시가 직결되기도 한다 특히 자족적인 시장기능을 발휘할 만한 임계규모 이하로 인구가 떨어진 일부 면 소재지는 농촌지역 기초중심지로서의 기능을 상실해 가고 있다 즉, 중간 단계의 농촌 기초중심지가 수행하였던

4) 김정연(2001)의 연구에 의하면 농촌지역의 자동차 보유율은 45~49세의 연령층에서 35.7%, 승용차보유율은 25~34세의 연령층에서 43.5%에 달하는 것으로 나타나고 있다.

중심기능이 상위 중심도시로 옮겨가고 있는 것이다 이러한 현상은 제2장의 사례 지역조사에서 이미 공통적으로 확인된 바 있다

2. 농촌정책의 최근동향

1) 제4차 국토계획에서의 농촌발전방향

2000년에 수립된 제4차 국토계획(2000-2020)에서는 농산어촌에 대한 정책목표를 크게 4가지로 잡고 있다.

첫째는 농수산업의 고부가가치화와 수출산업화 유도이다 이를 위하여 한편으로는 친환경농업 및 농법의 도입으로 친환경·고품질의 농수산품을 개발하여 나가고 다른 한편으로는 첨단영농기법의 도입으로 농수산품의 경쟁력 강화 및 수출산업화를 추진해 나갈 것을 제안하고 있다 이와 아울러 개방화·국제화시대에 대비한 농업·농촌발전계획 수립·추진 등 농업과 농촌의 재도약을 위한 새 천년 농업정책의 추진이 필요하다고 보고 있다

둘째는 농촌의 지역경제기능 다원화와 복합산업공간화 추진이다 인근 주변지역의 주력산업군집과 연계하여 부품산업을 유치하고 농수산 가공산업 및 여가관광기능을 확대하여 도농교류 촉진을 통한 소득증대를 유도하며 지역특산물의 활용으로 주민소득을 증대하고 취업기회를 제공하는 등 생업기반을 확대한다는 것이다

셋째는 낙후지역의 자연경관과 역사·문화자원을 『신자원』으로 활용·육성한다는 것이다. 도서지역은 갯벌 등 해양생태·경관자원을 활용한 신해양 산업공간으로 활성화하고, 산간지역에 대해서는 휴양·보양, 전원형 연구산업활동과 자연과 일체화된 생활공간을 조성해 나가는 등, 여건이 불리한 지역이 가진 수려한 자연경관, 갯벌·도서·산촌 등의 지역적 특성, 생태·역사·문화자원 등을 활용한 생산·여가지대로 육성한다는 방향을 제시하고 있다

넷째는 농산어촌의 정주여건 개선을 통한 주민복지 증진을 들고 있다 도로 신설,

물류기반 구축 등 물리적 접근성 개선을 추진하고 주거설비 및 근린환경개선사업에 대한 지원을 강화하며, 원격교육, 원격의료, 노인의료 및 구급서비스 확대 홈쇼핑 등 정보화를 통한 도시적 서비스 시스템의 개발과 보급을 그 주요내용으로 담고 있다

이상의 목표를 요약하면 크게 농촌지역의 경제활성화와 정주여건 개선이라는 2가지 테마에 귀결됨을 알 수 있다. 경제활성화의 수단으로 종래의 농업이외에 다양한 지역자원을 활용하자는 것과 정주여건 개선을 위한 수단으로 정보화를 특히 강조하고 있다는 점이 종래의 국토계획과는 다른 점이라 하겠다하지만 국토계획에서는 농촌지역 발전의 개괄적인 방향성만을 제시하고 있을 뿐 농촌발전을 위한 종합적이고 체계적인 계획과는 거리가 멀다

2) 새로운 농외소득원으로서의 그린 투어리즘 진흥정책

제4차 국토계획에서 장기적이고 종합적인 농업 농촌발전계획의 수립 필요성을 제시하고 있음에도 불구하고 2002년 현재까지 이와 관련하여 정부에서 어떤 움직임을 보이고 있지는 않다. 다만 현안을 중심으로 특정부문에 대한 계획 내지 대책이 단편적으로 수립되고 있을 뿐이다

그 가운데 하나가 농림부에서 2000년에 수립한 바 있는 「농외소득증대중장기 추진계획」(이하 “농외소득증대계획”이라 함)이다. 이 계획에서는 새로운 농외소득원으로서 그린 투어리즘의 가능성을 높이 평가하고 이를 진흥하기 위한 다양한 시책들을 제시하고 있는데 이하에서는 그 내용을 간략하게 살펴 보기로 한다

우리나라 농가의 농외소득비중(이전수입포함)은 '99년 현재 52.6% 수준에 머물고 있어 일본(1998년 현재 85.6%) , 대만(1998년 현재 83.1%) , 미국(1997년 현재 88.6%)보다 현저하게 낮다. 농외소득 증대를 위한 그 동안의 꾸준한 노력에도 불구하고 큰 성과를 나타내지 못하고 있음을 반영한다

지금까지의 농외소득정책을 연대별로 정리하면 <표 3-2>와 같다. '60~'70년대에는 농촌의 잠재실업과 빈곤을 해소하기 위한 부업육성이 정책의 주류를 이루었다. 당시에는 새마을공장과 농어촌부업단지 조성 등이 주요 정책수단으로 사

용되었다. 1980년대 중반 이후부터 농공단지 조성 등 집단입지 개발과 외부기업 유치에 중점을 두었으며, 1990년대에는 관광휴양자원, 가공산업·특산단지 육성 등 지역부존자원을 활용하는 방향으로 점진적인 정책전환이 이루어져 왔다.

<표 3-2> 농외소득 정책의 변화추이

구분		'60~'70년대	'80년대 중반~후반	'90년대
정책방향		○농가부업을 통한 농한기 생산화	○집단입지개발과 외부기업유치를 통한 농외소득 개발 -농어촌소득원개발촉진법 제정('84년)	○지역부존자원을 활용한 농외소득원 개발
사업종류	농외취업	○새마을공장 건설 -개별 분산적 입지 -노동집약적 업종	○농공단지 조성사업 -집단적 입지, -배후시설 개발	○농공단지 조성사업 -집단적 입지, -배후시설 개발
	농외사업(겸업)	○농어촌부업단지육성 -소규모 과수, 약초, 중소가축 사육 -전통수공업과 위탁가공업	○농어촌부업단지 육성 -가내수공업,민속공예품 ○관광농원사업	○농어촌특산단지 육성 -지역특산물 개발 ○농산물가공업 육성 -농수산물을 원료로 활용한 전통식품개발, 산지계열별 가공 ○관광농원, 민박마을, 농어촌휴양단지조성

자료: 농림부, 농외소득증대중장기추진계획, 2000

농외소득증대계획에서는 그간의 농외소득정책에 대하여 다음과 같이 평가하고 있다. 우선 1960~'70년대의 새마을공장과 부업단지 개발정책은 새마을운동과 함께 농촌 유휴인력을 생산화하고 부업소득을 증대시키는데 어느 정도 성과를 거두었다고 보고 있다. 그러나 '80년대 후반부터 시행된 농공단지 개발사업, 농산물 가공산업, 특산단지 및 농촌휴양자원개발사업 등은 기대한 만큼의 성과를 나타내지 못하고 있는 것으로 평가하고 있다. 예를 들어 농공단지를 보면 기업의 유치에 성공하였다 하더라도 농가취업율이 낮고 인근 지역에서 원료구입이 이루어지지 못하는 등 지역경제와 연계되지 못하여 파급효과가 제한적이었던 것이다. 농공단지 입주업체의 업종 구성을 보더라도 기계금속(27%) 화공(12%), 전기전자(9%)등 전문 숙련공을 필요로 하는 업종들이 다수를 차지하고 있어서 이러

한 평가를 뒷받침한다. 특산단지사업은 도자기,죽제품 등의 민속공예품과 지역의 향토성을 상품화할 목적으로 추진되었으나 값싼 중국산 제품과의 경쟁하에서 뚜렷한 성과를 나타내지 못하고 있으며, 관광농원 등 농어촌휴양자원 개발정책은 시설투자 등에 대한 다양한 지원에도 불구하고 개인 경영형태의 숙박요식업소로 변질되는 등, 다른 관광상품과 차별화되지 못하였고 외환위기 이후에는 재무구조 악화로 부실화된 사례가 많이 발생하였다고 지적하고 있다

이러한 상황속에서 농림부는 새로운 농외소득원으로서 그린 투어리즘의 가능성을 높이 평가하고 그 구체적인 추진계획을 농외소득증대계획에 담고 있는 것이다. 그린 투어리즘은 「녹색여가·체험활동」으로 번역되기도 하는데 농외소득증대계획에서는 이를 “농산촌의 풍성하고 깨끗한 자연경관과 지역의 전통문화생활 및 산업을 매개로 하여 형성되는 도시민과 농산촌 주민간의 체류형 교류활동으로 정의하고 있다. 이를 통하여 도시민에게는 휴식·휴양과 새로운 농촌체험의 공간을 제공하고 농산촌에는 농산물 판매(1차), 가공·특산품 생산(2차), 관광·음식물 판매(3차) 등 소득기회를 제공하여 지역의 활력 증대에 기여한다는 것이다

그린 투어리즘이 기존의 관광농원 등 농어촌휴양자원 개발정책과 다른 점은 관광총량의 증대보다도 농촌지역사회의 새로운 소득기회로 연결할 수 있는 소득흡수·파급 메카니즘 구축을 중시하는데 있다. 전술한 것처럼 80년대 이후 관광농원, 휴양단지, 민박마을, 주말농원, 자연휴양림 등 관광자원개발을 통해 시설은 증가하였으나 도농교류를 통한 지역사회의 활력증대 농외소득확보라는 취지는 살리지 못하였다는 반성이 배경에 깔려 있는 것이다

농외소득증대계획에서 제시하는 그린 투어리즘의 주체는 농촌커뮤니티이다 농업인과 지역주민의 합의를 바탕으로 한다는 의미이다 이러한 맥락하에서 농외소득증대계획에서는 그린 투어리즘을 구성하는 3가지 개념으로 첫째, 농업인·농촌주민과 도시민간의 이해를 증진하는 도농교류활동 둘째, 농업인·지역주민의 소득증대를 위한 사업(business), 셋째, 주민협력을 바탕으로 지역활성화를 꾀하는 운동(campaign)을 들고 있다. 도농교류를 통하여 유동(교류)인구가 증대되

면 이를 바탕으로 농업의 복합·다각경영화와 지역경영 증대로 이끌어간다는 것이다. 그리고 그 중심에는 지역사회가 위치한다. 지역사회를 조직화하고 이끄는 리더의 역할이 특히 요구됨은 물론이다 <표 3-3>은 그린투어리즘을 통하여 도시민을 끌어들이 수 있는 농촌의 상품 내지 서비스를 개념적으로 정리한 것이다

<표 3-3> 그린투어리즘의 상품(서비스) 컨셉

구분	구체적 컨셉
①심신의 안락감	<ul style="list-style-type: none"> ○ 푸르고 깨끗한 환경은 그자체로 심신을 치유한다 ○ 지나치게 자극적이지 않고 번잡하지 않다 ○ 바가지요금으로 불쾌한 일이 없다
②농촌에만 있는 것	<ul style="list-style-type: none"> ○ 그윽한 아침 향기, 물안개와 이슬, 6,000개의 별과 은하수, 개구리와 풀벌레 소리, 흙길과 풀밭, 맑은 시냇물, 약수 ○ 순박한 인심, 현명하고 구수한 얘기꾼, 시골아낙의 손맛 ○ 생산과정을 확인할 수 있는 안전하고 신선하며 풍부한 농축산물
③5감을 통한 체험	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보고 지나치는 관광(sightseeing)이 아니라 보고, 듣고(대화하고), 향기맡고, 맛보고, 만지고 느낀다. ○ 여러날 지낼수록 깊은 맛이 난다. ○ 주민들, 다른 도시민들과의 교류는 인생의 폭을 넓혀준다. - 제2의 고향을 찾아낼 수도 있다.
④풍부한 체험미당	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌주민은 농업과 농작물 전문가다. ⇒ 농산물과 농업경영, 농산물가공에 대해 깊이 배울 수 있다. ○ 농촌주민은 주변 지역에 대한 최고의 안내자다. ⇒ 인근의 명소와 특색있는 풍물을 두루 체험할 수 있다 ○ 농촌은 그자체가 놀이공원이다. ○ 자연과 문화체험의 학습장이며 비교육적 환경이 없다
⑤여행의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어디에나 있어 찾기 쉽고 어떤 여행계획과도 잘 어울린다 ○ 농촌마을은 여행의 베이스캠프로 최고다. ○ 농촌마을을 패키지로 묶어 일정을 짜면 금상첨화다.

자료: 농림부, 농외소득증대중장기추진계획 2000

농외소득증대계획에서 제시하고 있는 그린 투어리즘 추진의 기본원칙은 다음 5가지이다.

첫째는 마을을 기본단위로 한 사업 추진이다. 농업인이 주도하되 지역주민이 함께 참여할 수 있도록 하며, 마을주도형을 원칙으로 하되 행정기관과 농협이 이를 지원한다는 것이다. 둘째는 차별화 전략에 의한 경쟁우위 확보이다. 일반관광

과는 구별되는 농촌과 농업 여가 체험 프로그램, 심층적인 지역탐방프로그램에 중점을 두어 틈새시장을 겨냥한다는 것이다. 이 경우 차별화된 서비스, 주민의 광범위한 참여를 바탕으로 한 인정과 친절, 평범한 농촌마을의 매력 등이 경쟁력의 관건이 된다. 셋째는 저비용·저투자 전략이다. 친환경 및 주변경관과의 조화, 미풍양속 등 전통문화 계승, 마을을 바탕으로 인근 지역의 부존자원을 최대한 활용한다는 것이다. 넷째는 경영주체 육성 및 1·2·3차 산업을 연계한 비즈니스체계 구축이며 마지막 다섯 번째 원칙은 정부의 역할로서 중장기 계획하에 다양한 소프트웨어 및 시스템 정비에 치중하면서 마을 단위 하드웨어 정비를 병행하여 나간다는 것이다. 그린 투어리즘의 분야별 주요시책은 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 그린 투어리즘을 위한 구체적 추진시책

분야	구체적 시책
소프트웨어	<ul style="list-style-type: none"> ○ 그린투어리즘(녹색여가·체험활동) 프로그램 개발 ○ 농업인·주민 교육프로그램 개발 및 경영매뉴얼 개발 ○ 소규모 가공판매업 활성화를 위한 교육 프로그램 확충 ○ 녹색여가·체험 가이드, 컨설턴트 등 전문인력 육성 및 자격제도
하드웨어	<ul style="list-style-type: none"> ○ 그린투어리즘 추진 거점으로 『녹색여가·체험마을』 조성 ○ 기존 관광휴양자원개발사업 개편 <ul style="list-style-type: none"> - 민박마을, 관광농원, 농어촌휴양단지 사업 등 내실화 ○ 문화마을사업·정주권개발사업의 개편 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌전통마을, 친환경 자연생태마을 조성 등 특색있는 마을만들기 추진 ○ 농가·마을의 소규모 가공·판매사업 육성
시스템·제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업·농촌 여가·체험 종합정보시스템 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 농민·소비자·정부 협력사업 개편·확충 ○ 그린투어리즘 민간추진기관으로 (財)도시농촌교류센터 설립 <ul style="list-style-type: none"> - 정부·지자체·민간 협의체로 『도시농촌교류추진협의회』 우선 구성 ○ 『농촌 소규모 가공·판매업 창업보육지원센터』 설치 ○ 그린투어리즘 관련 입법 추진 등 관련 제도의 정비 ○ 아름답고 살기좋은 마을가꾸기 장려를 위한 경진대회 개최

자료: 농림부, 농외소득증대중장기추진계획 2000

3) 농지규제 완화와 도시자본의 농어촌유치 확대

2001년도부터 제기된 소위 신농업정책의 핵심적 내용이 농지규제의 완화와 도시자본의 농어촌유치 확대정책이다. 농업·농촌의 내재적 역량만으로는 농촌사회 유지·발전이 어려우므로, 도시자본의 농촌투자를 통하여 농촌활력을 증진하고자 하는 것이다. 여기에서 말하는 도시자본이란 도시민의 자본을 말한다. 그동안에는 농업인의 보호라는 차원에서 도시자본의 농촌투자를 엄격하게 보호하여 왔다. 농업인이 아니면 농지취득이 불가능한 것은 물론 농업협동조합에 대한 출자, 관광농원에 대한 투자 등도 엄격하게 규제되어 왔던 것이다.

도시자본의 농촌유치 촉진을 위하여 2002년 중에 농업기반공사에 농촌투자유치센터가 설립되었다. 농촌투자에 관한 각종의 정보를 제공하기 위한 것이다. 그리고 농지법과 농어촌정비법 등 관련법률의 개정을 통하여 도시자본의 농촌진출을 막던 다양한 규제들이 많이 완화되었다. 대부분의 개정내용들은 2003년부터 시행되게 된다.

2002년 11월 현재 이미 결정된 사항을 포함하여 농림부에서 검토중인 도시자본 유치방안을 소개하면 다음과 같다.

① 도시민의 주말농장 소유·운영

지금까지는 농지법에 의하여 농업경영 이외의 경우에는 농지소유가 금지되어 있다. 그리고 설사 농업경영을 목적으로 한다 하더라도 1,000㎡ 이상의 농지는 취득이 금지되어 있다. 따라서 현재의 주말농장은 전부 임대방식으로 운영되고 있으며 일반적인 규모는 3~5평이다.

도시민의 주말농장 참여를 확대하기 위하여 2003년부터는 농지소유에 대한 규제가 대폭 완화된다. 첫째는 주말농장용 소규모 농지 소유에 대한 특례를 인정하여 도시민이 주말농장 목적으로 농지를 취득하는 경우에는 1,000㎡미만의 소규모농지 취득이 가능해 진다. 이와 함께 농업경영계획서 작성의무가 면제되고 농지관리위원회의 확인절차도 폐지되어 읍·면장으로부터 농지취득자격증명을 받을

수 있게 된다. 둘째는 비농업인의 농지소유금지 특례(농지법 제6조) 및 농지임대차 금지 특례(농지법 제22조)를 인정하여 도시민이 농지를 취득하여 회원제형 주말농장사업을 할 수 있도록 한다.

② 도시민의 농촌주택 활용

농촌에는 2000년 현재 약 241천호의 빈집이 있는 것으로 추산되고 있는데 그 가운데 170천호는 면지역에 위치하고 있다). 이러한 빈집을 주말용주택(별장), 전원주택 등으로 활용하자는 것이다. 농림부에서는 이를 위하여 1주택 소유자가 수도권외의 읍·면지역에 소재한 농어촌주택을 보유하여 2주택이 될 경우에는 양도소득세를 비과세하는 방안 별장으로 간주될 경우에 받게 되는 취득세, 재산세 및 종토세 중과세조항의 적용배제 등 세제개선을 추진중에 있다

③ 한계농지개발 투자

한계농지란 농업진흥지역 밖의 농지중 영농조건이 불리하며 생산성이 낮은 농지를 말하는데 한계농지정비사업지구로 지정될 경우에는 농지관리기금 등에서 정비자금을 지원하고 있다. 한계농지정비사업지구의 대상기준은 평균경사율이 15%이상이거나, 집단화된 농지규모가 2만제곱미터미만인 지역으로서 지구면적은 최대 10만㎡를 넘을 수 없다. 1996년부터 현재까지 9개소가 한계농지정비사업지구로 지정되었으나, 4지구만이 사업이 완료되고 5지구는 지정이 취소되거나 해당군에서 자체 추진중에 있다. 또한 완료된 4지구의 택지분양율도 평균 12%에 그치고 있다.

한계농지에 대한 전원주택 등의 개발을 유도하기 위하여 농림부는 2002년에 농어촌정비법을 개정하였다. 2003년부터 시행되는 제도개선의 내용은 다음과 같다. 우선 지금까지 지자체, 농업기반공사, 농협 등으로 제한되어 있던 사업시행자의 범위가 확대되어 민간사업자도 한계농지정비사업을 시행할 수 있도록 허용된다. 그리고 과수·원예·축산단지·양어장 등 농림수산업적 이용, 관광농원 등

5) 구체적인 자료는 농촌투자유치센터 홈페이지(<http://www.niic.co.kr>) 참조

농어촌휴양자원 이용, 택지 및 부속농지, 공업·문화·체육시설 등으로 제한되어 있던 대상사업 범위를 확대하여 전원주택, 콘도 등 주택·숙박업, 실버타운·은퇴농장 등 복지시설, 골프장·놀이시설 등 관광·위락시설, 교육·연수·수련 시설, 전시장·박물관 등도 지을 수 있게 된다.

④ 비농업인의 농업법인 출자

2000년까지 총 7,680개의 농업법인이 설립되었으나, 농업법인에의 비농업인 참여제한 등으로 자본규모가 미미한 실정이다. 5,993개인 영농조합법인의 평균 자본금은 1.7억원, 1,687개가 설립되어 있는 농업회사법인의 평균자본금은 1억원에 그친다. 농가부채 증가, 담보부족 등으로 농촌 내부자금 조달은 기대하기 어려운 실정이다.

제도개선방안으로는 영농조합법인의 준조합원 자격에 비농업인도 포함될 수 있도록 준조합원 자격요건을 완화하고(농업·농촌기본법 시행령 제10조), 농산물을 직접 생산하지 않는 유통·가공·수출업 분야의 농업회사법인에 대해서는 비농업인 참여 제한을 현행 출자액의 1/2 미만에서 3/4미만으로 확대(농업·농촌기본법 시행령 제20조)하며, 농업회사법인 중 주식회사 형태의 법인에게도 농지소유를 허용하는 등의 내용이 검토되고 있다.

⑤ 비농업인의 협동조합 출자

2001년 말 현재 1,383개 농·축·인삼협의 자기자본은 44,247억원으로 협동조합당 평균 자기자본 규모는 32억원 수준이다. 이 가운데 조합원의 출자금은 총 자기자본의 34%, 준조합원 가입금은 총자기자본의 1% 수준에 그치고 있어 조합원 및 준조합원의 자기자본 기여도가 미미한 실정이다. 협동조합의 취약한 자기자본조달 구조와 고금리자금(상호금융) 조달 등에 따른 사업수익성 저하를 개선하기 위하여 비농업인(개인 또는 법인)도 지역조합, 품목조합 및 산림조합에의 결권 없는 출자를 하고 배당 받을 수 있도록 허용할 방침이다.

⑥ 식품산업 등 친농촌형 제조업 유치

2000년까지 농산물가공산업 1,079업체, 특산단지 704업체를 육성하였으나, 평균 매출액이 7.6억원에 불과한 실정이다. 이에 따라 전통주류 제조업의 시설 설치기준을 완화하고 한약재 등 식품 가공시 주·부원료로 사용 가능한 품목을 확대하는 방안 등을 검토하고 있으나 국세청 등 관련부처와의 합의가 필요한 사항이다

⑦ 관광·체육·위락시설 유치

관광·체육·위락시설 수요의 증가에 대응하여 지자체·농협·농업기반공사 등 공공기관과 도시자본가가 공동개발하는 제3섹터방식의 도입을 확대하고 토지소유자인 지역주민들과 도시자본가가 컨소시엄을 형성하여 공동개발하는 방식 등을 통하여 개발효과가 농외소득 증대로 이어질 수 있게 한다. 제도개선 방안으로는 수도권과 광역시 이외의 면지역에 위치한 골프장에 대해서 세제상 인센티브를 부여하는 방안, 수도권과 광역시 이외의 면지역에 위치한 관광·체육 시설에 농지조성비, 초지조성비, 대체조립비 등의 부담금 50%를 감면하는 방안 등이 거론되고 있으나 합의에 이르지 못하고 있다

⑧ 체험·체류형 농촌관광사업 투자

80년대부터 정부주도로 관광농원, 휴양단지, 농촌민박마을 사업 등을 추진했으나 수요부족으로 활성화되지 못하고 있다. 특히 관광농원은 그동안 491개소가 지정되었으나, 현재 370개소만이 운영중에 있다.

농촌관광시설의 고급화 및 활성화를 위하여 시설의 설치 및 운영에 농업인 이외에 농촌주민·도시민 참여를 허용하고, 관광농원 등의 시설규제를 완화하며, 민박, 관광농원 외에 펜션(Pension)업, 팜스테이(Farm Stay) 등 농촌관광 숙박시설을 보다 다양화하는 등의 방안이 검토되고 있다

⑨ 자연휴양림사업 민간투자

1988년부터 전국에 자연휴양림을 조성하여 현재 93개소가 운영되고 있다.

2001년의 휴양림 이용객수는 382만명으로 최근 10년간('92~'01) 약 2.7배가 증가하였다. 자연휴양 수요의 증가와 함께 자연휴양림 이용인구의 급증이 예상되고 있으나 휴양림의 수용능력은 크게 부족한 실정이다

이에 따라 환경정책기본법 및 자연환경보전법의 사전협의 대상에서 자연휴양림사업을 제외하여 설립절차를 간소화하고 사회간접자본시설에대한민간투자법의 '사회간접시설'에 자연휴양림을 포함하는 등의 방안이 검토되고 있다

⑩ 실버타운 등 노인복지시설 유치

노령화사회 진입과 함께 도시 은퇴자의 농촌거주 수요가 증가하고 있으므로 실버타운 등의 농촌유치를 촉진하기 위하여 농촌지역에 노인복지시설을 설치할 경우에는 시설부지 제공을 비롯하여 금융·세제상의 지원 등 인센티브 부여방안이 검토중에 있다.

⑪ 교육, 연수·수련시설 투자

현재 전국적으로 평생학습관은 208개소, 특수목적고는 68개교, 대안교육 특성화고는 11개교가 운영중에 있다. 이 가운데 특수목적고는 대부분 도시에 위치하고, 대안학교는 11개교에 정원이 1,100여명에 불과하다. 한편 유스호스텔 등 청소년 수련시설은 전국에 걸쳐 586개소가 운영중에 있는데 농산촌지역을 중심으로 민간 참여가 비교적 활발한 편이다. 민간운영 청소년 수련시설은 194개소이다.

경상남도에서 21개 폐교를 수련 및 연수시설부지로 활용하고 있는 것처럼 국유지·국유림 또는 폐교시설을 수련 및 연수시설부지로 장기 임대하는 방안을 검토중이다. 그리고 농촌 지역에 평생교육시설 및 수련·연수시설 등을 설치시에는 시설 부지, 금융, 세제상의 인센티브를 부여하는 방안도 검토중에 있다

4) 시사점

최근의 농촌정책 동향을 보면 농촌을 농업인의 공간으로 보던 종래의 시각에

서 탈피하여 농촌공간의 다목적이용을 추구하는 쪽으로 정책기조가 변화하고 있음을 알 수 있다. 특히 2003년부터는 도시민에 대하여 1,000㎡ 이하의 농지취득이 허용되는데 그 상징적 의미는 매우 크다. 비록 주말농장 목적이라는 단서조항이 있다 하더라도 그동안 견고하게 고수하여 왔던 경자유전(耕者有田)의 원칙에 예외가 나타나기 시작했기 때문이다. 농지의 소유와 이용을 분리하여 경자유전이 아니라 경자유전(耕者用田)으로 가야 한다는 일부의 주장이 정책적으로 반영되기 시작했다는 점에서 농업 내지 농업정책 전환의 출발점으로 볼 수도 있다.

이러한 정책전환의 배경에 농업 및 농촌의 장래에 대한 위기의식이 깔려 있음은 물론이다. 제2장에서 살펴본 것처럼 현재의 상황이 그대로 유지된다고 하더라도 농촌인구의 감소 및 고령화현상은 계속될 것으로 전망되고 있는데 농업개방을 둘러싼 대외적 여건 변화는 우리 농촌을 더욱 어렵게 할 것으로 보인다. 농업에만 의존하여서는 농촌의 장래를 기대하기 어려운 상황에 와 있는 것이다. 다행히 농촌에는 자연환경이라는 자원이 있고 자연을 찾는 도시민들이 늘어가는 추세에 있으므로 도시민들의 이러한 기호변화를 잘 포착하여 농외소득을 증대시키고 농촌 활성화의 기회로 삼자는 것이다. 그린 투어리즘이나 도시자본의 농촌유치는 이러한 배경에서 등장한 정책수단들이다.

문제는 이러한 정책변화가 갖는 의미의 중대성에도 불구하고 미래의 농촌지역에 대한 청사진이 없다는 점이다. 경자유전의 원칙하에서는 농촌지역의 이미지가 비교적 분명하게 전달된다. 농촌에 정주하는 주민들은 주로 농지를 소유하고 경작하는 농업인들로 구성되며, 비농업인들은 농업인들의 생활을 지원하는 범위 내에서 농촌지역에 거주하는 그러한 이미지다. 그러나 도시자본의 유치와 같은 새로운 정책이 어떠한 농촌이미지를 염두에 두고 있는지는 아직까지 불분명하다. 넓고 넓은 농촌지역의 어디에서 어떤 사람들이 어떻게 살아가는 것이 바람직한가에 대한 정부차원의 밑그림이 없다는 것이다. 지향점이 없는 상태에서 도시자본의 유치와 같은 정책수단이 선행되고 있는 실정이다.

다음 절에서는 일본과 영국을 사례로 그들이 농촌을 바라보는 관점은 어떠한

지 살펴 보기로 한다. 결론부터 말하면 이 나라들도 우리와 비슷한 문제인식을 가지고 농촌을 보고 있음을 확인할 수 있다 차이가 있다면 먼저 미래상을 설정하여 두고 난 다음에 다양하고도 종합적인 실천전략을 수립하여 체계적으로 문제해결을 도모하고 있다는 점이다 그린투어리즘이나 농외소득 확보, 도시자본 유치 등은 수많은 실천전략의 일부에 불과하다.

3. 일본과 영국의 농촌정책 동향

1) 일본

일본의 농업 및 농촌이 봉착하고 있는 문제는 우리나라와 거의 유사하다 식량자급률이 40%정도에 머물러 있으나 쌀농사중심의 농업구조 형성으로 주곡의 자급율은 100%를 넘고 있다. 농촌인구는 지속적으로 감소하고 있을 뿐 아니라 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다. 쌀시장의 개방으로 농촌경제에 상당한 타격이 우려되는 등 농촌을 둘러싼 대외적 여건은 농촌의 존립을 위태롭게 하고 있다.

이러한 상황에서 일본은 일찍부터 농촌의 활로를 도시와의 교류에서 찾고자 하는 움직임이 있어 왔다. 이미 1978년에 당시의 오히라(大平) 수상은 전원도시구상을 발표한 바 있다. 도시의 높은 생산성과 전원의 자연이 결합된 전원도시 네트워크를 전국적으로 전개하여 국토의 균형있는 발전을 도모한다는 것이다 아울러 동경에 집중된 세원과 일자리, 교육·문화·행정기능의 지방이전을 촉진하고 지방자치단체의 자치기능을 강화하여 지역산업을 육성하고 개성있는 지역문화를 창조하여 나간다는 내용을 포함하고 있다. 공표 당시에 큰 반향을 불러 일으켰던 이 구상은 그러나 구체적인 시책으로 연결되지 못한 채 하나의 이념으로 끝나고 말았다.⁶⁾

국가주도의 전원도시구상은 무위로 끝났다 하더라도 농촌을 찾는 도시민이 점

6) 加藤勝美, 都市と農村 連合の時代、ぎょうせい, 1980.

차 늘어나면서 도농간 교류를 통하여 지역활성화를 도모하고자 하는 지방자치단체가 급속히 증가하기 시작하였다. 1994년에 실시된 국토청의 조사에 따르면 교류가 갖는 지역정책적 의미에 대하여 전체 도도부현의 62%가 ‘중요하다’에, 32%가 ‘다소 중요하다’에 응답한 반면 ‘별로 중요하지 않다’에 응답한 도도부현은 한 군데도 없었다⁷⁾.

이러한 시대적 분위기를 반영하여 최근에 발표된 일련의 농촌정책들은 한결같이 도시와 농촌의 교류 내지 공생을 기본방향으로 정하고 있는데 5전총에서 제시하고 있는 다자연거주지역을 비롯하여 국토교통성이 추진하고 있는 지역전략플랜농림수산성이 추진하고 있는 마을가꾸기유신대책 등이 그 대표적 사례이다

(1) 다자연거주지역

일본은 1999년에 국토그랜드디자인이라는 명칭하에 제5차 전국종합개발계획(이하 “5전총”이라 부름)을 내 놓았다⁸⁾. 2015년을 목표연도로 하는 5전총에서 지향하는 일본의 미래상을 한 마디로 표현하면 전원열도(Garden Island)의 창조이다. 일본열도 전체를 전원적 주거공간으로 만들어 나간다는 것이다 국토의 균형발전을 기본이념으로 하여 산업 및 인프라의 공간적 배치에 치중하던 종래의 전총계획과는 그 기조를 달리하고 있는 것이다

이러한 정책전환을 가장 선명하게 드러내는 개념이 바로 “다자연거주지역(多自然居住地)”이다. 5전총에서는 새로운 국토공간구조 형성을 위하여 4가지 전략을 제시하고 있는데 그 첫 번째 전략이 다자연거주지역의 창조이고 두번째가 대도시의 리노베이션이며 세 번째가 지역간 연계·제휴축의 전개, 네번째가 광역국제교류권 형성이다 다자연거주지역의 개념을 한마디로 표현하면 그동안 인구감소에 시달리던 농어촌이나 중산간지역 등을 21세기의 국토 프런티어로 자리매김하여 도시적 서비스와 쾌적한 거주환경을 동시에 향수할 수 있는 자립적 권

7) 나머지 2%는 모르겠다, 4%는 기타에 각각 응답하고 있음. 國土廳計劃・調整局, 交流人口, 1995

8) 國土廳. 21世紀の國土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい國土の創造. 1998. 참조

역으로 발전시켜 나간다는 것이다. 대도시와 산업지대를 제치고 농산어촌지역이 국토공간 전략의 첫 순위를 차지한 것부터가 예사롭지 않은 변화이다

5전충에서는 다자연거주지역의 창조를 다음과 같이 표현하고 있다

“중소도시와 중산간지역을 포함한 농산어촌 등 풍요로운 자연환경의 혜택을 받은 지역을 21세기의 새로운 생활양식을 가능하게 하는 국토의 프론티어로 자리매김함과 아울러 지역 내외와의 연계를 도모하고 도시적인 서비스여유로운 거주환경, 풍요로운 자연을 향유할 수 있는 자립적인 권역으로서 다자연거주지역을 창조한다. 다자연거주지역의 생활권역은 중소도시와 주변의 농산어촌으로 구성되는데 구체적인 권역은 지역이 서로 연계하여 자주적으로 결정하도록 한다. 중소도시는 권역의 중심도시로서 기초적인 의료와 복지 교육과 문화, 소비 등 도시적 서비스와 취업기회를 주변 농산어촌에게 제공하는 역할을 수행한다 양질의 생활과 취업을 가능하게 하기 위해 농림수산업과 자연, 문화 등의 지역자원을 종합적으로 활용하여 새로운 산업시스템을 구축하고, 고도의 정보통신시설을 활용하여 입지자유도가 높은 산업의 육성을 도모하며, 생활기반시설을 정비한다. 아울러 전원, 산림, 하천, 연안 등의 자연환경이 적절히 보전되고 관리된 아름답고 쾌적한 지역으로 가꾸어 나간다. 나아가 교통·정보통신시설의 정비를 통하여 다자연거주지역이 대도시 기타 중추중핵도시들과 용이하게 교류·연계할 수 있게 함으로써 이들 지역에서 제공하는 고도의 의료 문화 등 도시기능을 다자연거주지역에서도 향유할 수 있게 하는 한편 인적교류의 확대와 이도향촌이동을 촉진하고 멀티 해비테이션(multi-habitation)과 텔레워크(tele-work) 등을 유도하여 지역활성화를 도모한다.”

이를 한마디로 요약하면 지금까지는 주로 농산물의 생산장소라는 산업적 역할이 강조되어 온 농촌지역에 대하여 앞으로는 전원주거지역의 역할을 수행할 수 있도록 가꾸어 나가자는 것으로 볼 수 있다. 그리고 이를 구현하기 위한 전략으로서 중심도시와 주변 농촌지역을 한데 묶은 광역적인 자립권역이 바로 다자연거주지역의 개념이라 할 수 있다

5전충이 발표되고 5개월이 지난 1999년 6월에 5전충에서 제시된 4개 전략별로 구체적인 추진지침이 시달되었다. 다소 추상적인 형태에 머물러 있던 다자연거주지역의 개념도 이 지침을 통하여 비교적 구체화되기 시작하였다

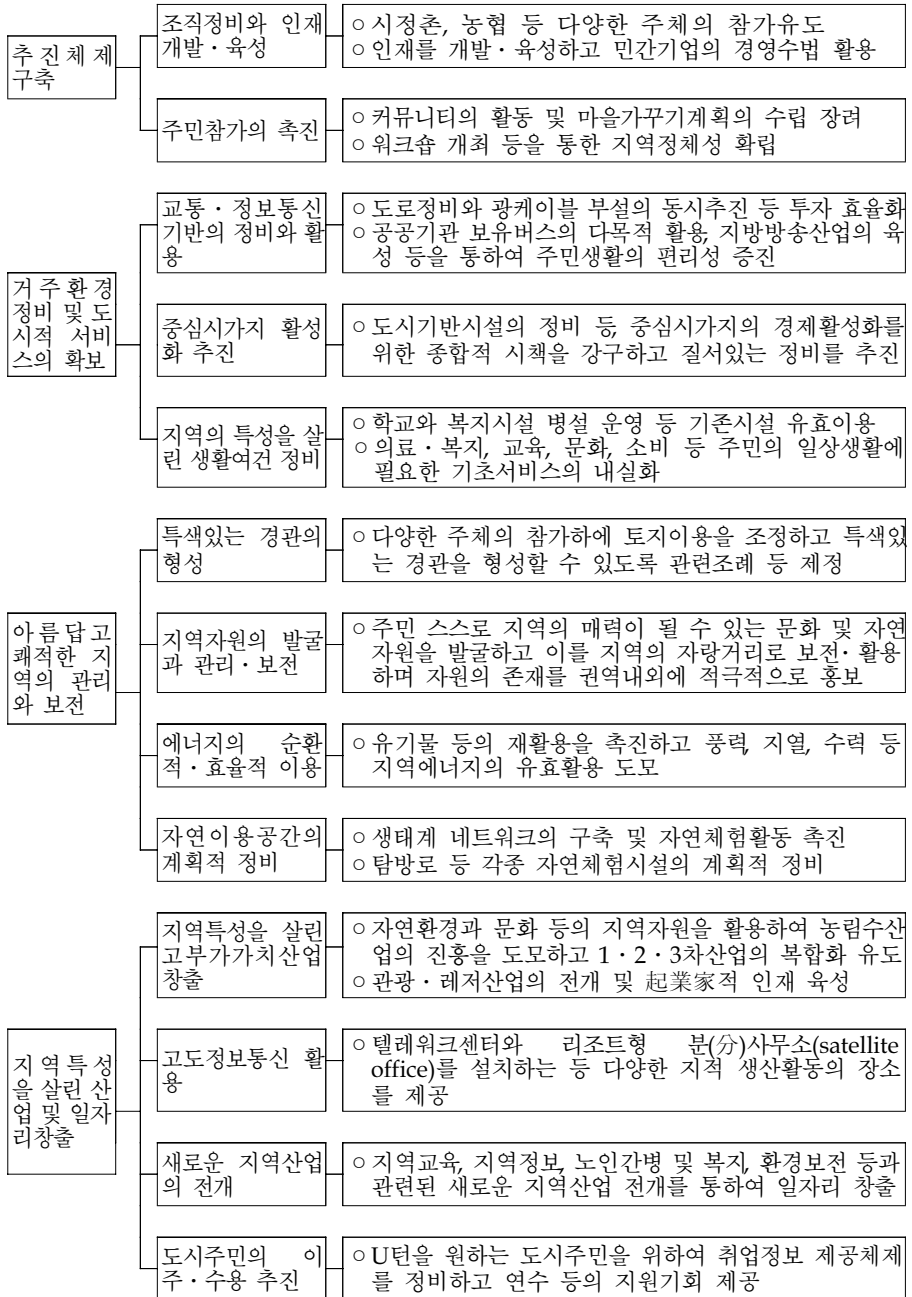
다자연거주지역의 창조를 위한 지침에서는 우선 권역의 설정에 대해서 포괄적인 기준을 제시하고 있다 5전충에서 언급하고 있는 것처럼 원칙적으로 시정촌(일본의 기초지방자치단체로 우리의 시읍면에 해당)의 자유의사에 의한 권역설정을 전제하되 구체적인 권역설정의 기준으로는 유역 등의 지리적 사회적 조건이나 역사적 배경 시정촌 상호간의 기능분담 및 연계의 필요성 교통기반과 정보네트워크의 정비상황 등을 들고 있는 것이다

둘째로는 다양한 연계의 필요성을 역설하고 그 방향성을 제시하고 있다 우선 서비스의 공급권역과 관련하여 광역적 이용을 필요로 하는 수요집약적인 서비스와 거점성이 높은 고품질 서비스에 대하여는 지역간의 연계 제후를 통하여 권역전체의 수요에 대응하여야 한다고 보고 있다 이와 아울러 권역외 대도시와의 교류 및 연계를 강화하여 권역내 주민이 고차적인 도시기능을 향수할 수 있도록 함으로써 다자연거주지역의 매력을 한층 높일 수 있다고 강조하고 있다 주로 서비스의 공급권역과 관련된 이상의 지역간 연계 이외에도 예를 들어 초·중등학교에 노인복지시설을 병설한다든가, 우체국을 행정 또는 복지목적으로 활용하는 등, 시설의 복합화 및 다목적이용을 권유하고 있으며 정보통신기반과 같이 지역활성화를 위하여 전략성이 높은 시설에 대해서는 권역전체의 지역경영이라는 관점에서 관민이 연계하여 정비 및 활용을 도모할 것을 제언하고 있다

마지막으로 동 지침에서는 <그림 3-2>에서 보는 것처럼 4대 주제별로 13개 시책추진방향을 제시하고 있다 다자연거주지역의 형성을 위한 4대 주제는 i) 다자연거주지역의 창조를 위한 추진체제 구축 ii) 여유로운 거주환경과 권역의 수요에 부응한 도시적 서비스의 확보, iii) 아름답고 쾌적한 지역의 관리와 보전

9) 國土廳. 21世紀の國土のグランドデザイン戰略推進指針, 1999. 참조

iv) 지역특성을 살린 산업 및 일자리창출로 설정되어 있으며, 각 주제에 대응하는 시책의 추진방향으로는 권역전체의 지역가꾸기 추진을 위한 조직정비와 인재개발·육성, 주민참가의 촉진, 권역내외의 교류 및 연계 촉진을 위한 교통·정보통신기반의 정비와 활용, 중심시가지 활성화추진, 지역의 특성을 살린 생활여건정비, 특색있는 경관의 형성, 주민참가에 의한 지역자원의 발굴과 관리·보전, 자원 및 에너지의 순환적·효율적 이용, 자연이용공간의 계획적·체계적 정비, 지역특성을 살린 고부가가치 산업 창출, 고도정보통신을 활용한 지식산업의 유치, 방문의료서비스 등 새로운 지역산업의 전개, 도시주민의 이주·수용을 위한 취업정보제공 등의 13개 중요시책방향을 제시하고 있다 <표 3-5>는 주제별·지역단위별 구체적 시책사례이다



<그림 3-2> 「다자연거주지역의 창조」를 위한 4대 주제별 시책 방향

<표 3-5> 「다자연거주지역의 창조」에 관한 개별시책 사례

구분 적용대상	마을 등 소규모공동체	시정촌	권역
가) 다자연거주지역의 창조를 위한 추진체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을단위로 주민이 지역가꾸기계획 수립에 참가하고 집행을 도모할 수 있는 조직 정비 ○ 신규유입거주자와 지역원주민의 원활한 커뮤니케이션을 위하여 U턴주민 활용 등을 통한 코디네이터 육성 ○ 지역가꾸기에 대한 주민참가를 장려하기 위하여 선진사례 등에 대한 학습회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시정촌단위로 주민이 지역가꾸기계획 수립에 참가하고 집행을 도모할 수 있는 조직 정비 ○ 주민들의 지역가꾸기활동을 지원하는 지역가꾸기 어드바이저 육성 ○ 조직을 이끌어 갈 인재의 개발 및 보장을 위하여 연수기회를 확대하고 민간기업과의 인력교류추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 지역가꾸기조직을 네트워크화하여 권역전체 지역가꾸기에 대한 합의형성 ○ 공동의 역사, 문화, 풍토를 테마로 하는 심포지엄 개최 등을 통하여 권역의 정체성 확립 ○ 이벤트개최 등을 통하여 타권역내 조직과의 교류 및 연계 촉진
나) 여유로운 거주환경과 권역의 수요에 부응한 도시적서비스의 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1차진료 확보를 위한 의료기관 정비 ○ 주민, 농협 등이 공동출자하는 소매점의 설립·운영 ○ 교육과 복지의 상승효과 발휘를 위하여 초등학교와 노인복지시설의 복합시설 정비 ○ 공공사업 등의 시설정비에 있어서 계획단계부터 지역주민의 적극적 참가추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 순회복지서비스의 활용 등, 지역의료·복지체제 정비 ○ 이벤트, 상품정보의 제공, 티켓판매 등의 체제 정비 ○ 중심시가지의 재생을 위하여 컨서트홀 등의 공공시설과 대규모소매점의 복합화 추진 ○ 중심시가지의 활성화를 위하여 커뮤니티도로와 주차장 정비 추진 ○ 내셔널 미니멈 달성을 위한 기반정비의 계획적추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원격의료시스템의 도입과 고도의료의 광역이용체제 정비 ○ 도로정비와 도로공간을 활용한 광케이블 부설의 동시추진 등 공공사업의 일체적 추진 ○ 정보통신기술을 활용한 원격교육(tele-learning) 추진 ○ 지역의 매력 등을 담고 있는 콘텐츠를 권역내외에 발송하기 위한 CATV 등 지방방송 육성 ○ 공격기관 보유버스의 다목적 활용 등 이동수단 정비
다) 아름답고 쾌적한 지역의 관리와 보전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역주민에 의한 마을단위 토지이용의 조정 ○ 계단식 논이나 동네야산 등 주변의 자연을 적정하게 보전·관리하기 위한 활동 추진 ○ 지역의 매력을 발굴하기 위하여 주민참가에 의한 「지역자원 맵(map)」의 작성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경관보전활동 지원을 위한 기금 조성 ○ 농림지의 일체적인 보전과 관리를 위하여 관계단체간의 연계를 강화하고 민관합동의 제3섹터 설치 ○ 전통문화, 역사적 유물의 유지·보전활동 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경관조례를 공동으로 제정하여 옥외광고 규제, 건물 등의 디자인 통일, 전선의 지중화 등 추진 ○ 상하류지역간 산림정비협정 체결 ○ 생태계 네트워크의 형성에 기여하는 에코넷 맵(Econet map) 작성

구분 적용대상	마을 등 소규모공동체	시정촌	권역
다) 아름답고 쾌적한 지역의 관리와 보전	<ul style="list-style-type: none"> ○취락의 쾌적성 향상을 위하여 주민 공동으로 생태계를 배려한 친수성 높은 수로·저수지 등의 수변공간 정비 	<ul style="list-style-type: none"> ○체험학습을 위한 세컨드 스쿨 등의 건설 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○자연탐방로 및 휴식공간의 네트워크계획 수립 및 기반 정비 ○친환경적인 건설·토목 사업 추진을 위한 기술연수회의 개최, 공동 매뉴얼 작성, 우수사례에 대한 표창제도 창설 ○풍력, 지열, 수력 등 지역 에너지의 유효이용 촉진
라) 지역 특성을 살린 산업 및 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> ○산나물 채취, 유기농 등 소규모의 다양한 고부가가치형 농업 추진 ○요업, 숯구이 등 지역의 전통기술 계승을 위한 연수센터 등 설치 ○지역주민에 의한 지역밀착형 커뮤니티비즈니스의 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○교통요충지에 지역생산물품의 직매소를 설치하고 생산자간의 연계를 통하여 상품의 다양성 확보 ○지역경영을 담당할 기업가(起業家)적 인재의 육성 ○그린 투어리즘 추진을 위한 숙박시설 등 기반정비와 지도자 육성 활동프로그램의 개발 ○온천을 활용한 건강증진사업의 전개 	<ul style="list-style-type: none"> ○농산물의 주산지 형성에 필요한 조건을 정비하고 안테나숍 등에 의한 판로개척 ○농림수산업을 기간으로 한 가공·판매 등 고부가가치산업의 창출 ○역내생산물의 역내소비 촉진을 위한 산지표시 등의 판매방법 연구 ○텔레워크 추진을 위하여 리조트형 분사무소(Satellite Office) 등의 지적생산활동장소 제공 및 첨단기술연구기관 유치 ○지역교육, 지역정보, 간병·복지, 환경보전 관련 신산업과 NGO활동 전개 ○U턴주민 등의 새로운 발상에 의한 신비즈니스와 NGO활동 전개 ○체제형 여가활동을 위한 관광자원·시설의 광역네트워크 정비 ○지역의 특색있는 자원을 관광상품화하여 외국인 관광객의 내방 촉진

자료: 國土廳. 21世紀の國土のグランドデザイン戰略推進指針, 1999.

(2) 생활공간배증 전략플랜과 지역전략플랜

1998년에 긴급경제대책의 일환으로 제안된 「생활공간배증전략플랜(生活空間倍增戰略plan)」과 동계획의 실천수단으로 도입된 「지역전략플랜(地域戰略plan)」 제도는 농촌만을 대상으로 한 것은 아니나 전술한 다자연거주지역의 개념이 현실적으로 뿌리를 내리는 계기가 되었다

「생활공간배증전략플랜」이란 한마디로 말하면 거주공간을 비롯하여 비즈니스공간, 레크리에이션공간 등 국민의 삶의 질을 결정하는 모든 생활공간을 향후 5년동안 현재의 2배로 확장한다는 계획이다¹⁰⁾. 1980년대 후반의 거품경제 이후 장기불황에 시달리던 일본이 경기회복을 위하여 내놓은 응급조치의 하나로 볼 수 있으나, 이를 통하여 국토전체의 생활여건을 개선해 보자는 의욕이 담겨져 있음은 물론이다.

「생활공간배증전략플랜」의 핵심적 내용은 전국을 약 400개의 지역으로 구분하고 지역별로 5년동안 약 100억엔(1,000억원)의 국고를 지원한다는 것이다. 그러나 지원대상지역의 권역획정을 중앙정부가 결정하는 것이 아니라 지방자치단체의 자율에 맡기고 있고, 무조건적인 지원이 아니라 해당권역에 대한 사업계획서인 「지역전략플랜」의 적정성이 중앙정부에 의하여 인정받도록 하고 있다. 「지역전략플랜책정요강(地域戰略plan策定要綱)」에서 제시하고 있는 지역전략플랜의 작성기준으로는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다¹¹⁾. 첫째, 복수의 시정촌이 광역적으로 연계하여 계획을 책정함을 원칙으로 한다. 단, 정령지정도시(政令指定都市; 우리나라의 광역시에 해당)를 비롯한 대도시의 경우는 단독으로 계획을 수립할 수 있다. 둘째, 계획에 포함되는 내용으로는 주거공간, 도시공간, 쇼핑공간, 취업공간, 위락·관광·전원·녹지·수변·산림·연안역·친수·건강공간, 교육·문화·과학기술공간, 노인을 위한 공간, 장애자를 위한 공간, 여성이 활약할 수 있는 공간, 안전하고 친환경적인 공간, 교통·정보통신·교류공간의 확대와 공

10) 「생활공간배증플랜」과 「지역전략플랜」의 구체적 내용에 대해서는 國土交通省. 地域戰略プランで加速する地域づくり・人づくり, 2001. 참조

11) 1998년 9월30일에 22개 관계부서로 구성된 「지역전략플랜 추진연락회의」가 설치되었으며, 같은 해 10월 12일에 동연락회의에서 「지역전략플랜책정요강」을 결정·공표함

간활용을 위한 여유시간의 증대 등을 포함한다. 셋째, 계획대상기간은 대체로 5년으로 한다. 넷째, 계획서는 기본방향 대상구역, 실시하고자 하는 사업의 내용·사업주체·사업비·사업기간, 계획실시의 효과 등의 내용으로 구성되어야 한다

1999년 6월 현재 전국에서 제출되어 인정받은 「지역전략플랜」은 총 460건에 달한다. 권역설정의 가변성 때문에 당초 예상한 400건보다 60건이 늘어난 셈이다. 일부 대도시지역을 제외하면 460개 지역전략플랜의 대상구역은 대부분 도시와 농촌이 동시에 포함된 도농복합적 성격을 가지고 있다 즉, 5전충에서 제시하고 있는 다자연거주지역의 개념이 「지역전략플랜」이라는 수단을 통하여 현실적으로 구현되고 있는 것이다

<표 3-6> 일본 지역전략플랜의 주제별 분류

계획주제	해당계획수	구성비(%)
의료·복지네트워크정비	15	3.3
광역물순환재생계획	6	1.3
상업시설공간정비	11	2.4
광역녹지공간정비	15	3.3
전원·산림·연안역·중산간지역공간정비	46	10.0
방재공간정비	19	4.1
역사·문화적 지역가꾸기	23	5.0
광역고도정보화계획	3	0.7
순환형 경제거점정비	2	0.4
교통공간정비	77	16.7
환경중시형 공간정비	26	5.7
생애학습이 가능한 지역가꾸기	1	0.2
어린이들을 위한 놀이 및 체험공간정비	2	0.4
국제적 지적창조공간정비	3	0.7
녹색 생활공간정비	20	4.3
위락·관광공간정비	61	13.3
생태계보전·재생공간정비	1	0.2
지방정주·교류거점정비	74	16.1
중심시가지공간재활성화	10	2.2
도심거주환경정비	42	9.1
기타	3	0.7

자료 : 國土交通省, 地域戰略プランで加速する地域づくり・人づくり, 2001.

460건의 지역전략플랜을 전술한 22개의 주제별로 분류해 보면 <표 3-6>과 같다. 가장 많이 선택된 주제는 교통공간정비로 전체의 16.7%이며, 두 번째로 많이 선택된 주제는 지방정주·교류거점정비로 전체의 16.1%이다. 뒤이어 위락·관광공간정비(13.3%), 전원·산림·연안역·중산간지역공간정비(10.0%), 도심거주환경정비(9.1%) 등의 순서로 나타나고 있다. 교통공간정비가 도시와 농촌 관계없이 모든 지역의 공통관심사라 할 수 있다면 지방정주·교류거점정비, 위락·관광공간정비, 전원·산림·연안역·중산간지역공간정비등의 주제는 주로 농촌지역에서 많은 관심을 갖는 주제로 볼 수 있을 것이다.

22개의 주제 가운데 본연구와 가장 밀접한 관련이 있는 지방정주·교류거점정비를 주제로 선택한 74개 권역의 범위 및 특성을 살펴 보면 <표 3-7>과 같다. 74개 권역의 권역별 평균인구수는 199천명이고 권역별 평균면적은 91,811ha로 나타나고 있다. 평균적으로 보면 하나의 권역은 대체로 8개의 기초지방자치단체로 구성되는데, 1개의 시를 중심으로 7개의 정·촌이 모여있는 형상이다.

(3) 농업·농촌 구조개혁과 마을가꾸기유신(維新)사업

2001년 8월에 일본의 농림수산업성은 농업 구조개혁의 방향을 담은 「식량의 안정공급과 아름다운 국토가꾸기 중점플랜」을 발표하였다¹²⁾. 고이즈미내각의 출범과 함께 공표된 이 계획에서는 농업 농촌, 임·수산업, 환경·IT의 4개 분야 별로 총 10개의 중점전략을 제시하고 있는데 이 가운데 농촌부문에 대해서는 순환형사회의 구축을 지향하는 농산어촌의 새로운 가능성 창출이라는 기본방향하에 첫째, 도시주민을 포함하여 보다 많은 국민의 희망에 부응한 농촌마을가꾸기 사업을 추진하고, 둘째, 주로 식량의 안정적 공급을 위하여 추진되어 온 농림수산업 관련 공공사업을 환경창조형 사업으로 전환한다는 등의 2가지 전략을 제시하고 있다.

12) 農林水産省, 食料の安定供給と美しい國づくりに 向けた重点プラツ, 2001.

<표 3-7> 지방정주·교류거점정비를 테마로 하는 지역전략플랜의 대상지역 현황

일련 번호	인구수 (천인)	면적 (ha)	권역내 지자체수			일련 번호	인구수 (천인)	면적 (ha)	권역내 지자체수		
			계	시	정촌				계	시	정촌
1	406	191,263	9	1	8	39	112	9,222	3	1	2
2	71	185,575	9	-	9	40	160	136,193	9	1	8
3	355	472,432	21	9	12	41	120	87,089	7	1	6
4	261	594,686	15	2	13	42	692	103,796	13	2	11
5	350	172,900	14	2	12	43	206	213,339	19	1	18
6	98	102,833	3	1	2	44	26	34,587	6	-	6
7	80	89,000	4	2	2	45	73	116,410	10	-	10
8	34	82,562	2	1	1	46	624	51,328	1	1	-
9	108	25,629	7	1	6	47	34	113,363	8	-	8
10	71	107,674	6	1	5	48	159	692	6	1	5
11	1,128	635,300	34	7	27	49	57	22,657	5	1	4
12	226	152,233	14	1	13	50	121	62,750	6	1	5
13	106	119,088	8	1	7	51	526	117,856	12	2	10
14	126	144,965	11	1	10	52	111	202,506	15	2	13
15	93	9,323	5	1	4	53	83	34,701	8	1	7
16	106	85,627	4	3	1	54	323	143,085	8	2	6
17	106	51,205	6	1	5	55	279	67,392	6	3	3
18	201	63,048	6	2	4	56	311	71,565	5	1	4
19	179	28,401	2	1	1	57	56	84,419	8	-	8
20	665	104,102	15	3	12	58	96	49,262	5	2	3
21	339	31,164	5	1	4	59	640	167,974	16	3	13
22	157	22,980	7	1	6	60	81	44,341	5	1	4
23	393	36,161	9	2	7	61	96	31,196	8	-	8
24	660	7,400	6	6	-	62	460	46,700	11	3	8
25	390	56,900	8	4	4	63	93	36,584	7	1	6
26	31	39,600	9	-	9	64	154	364	10	1	9
27	83	14,837	7	1	6	65	180	64,351	13	2	11
28	156	83,598	7	1	6	66	40	32,500	5	-	5
29	77	130,476	6	1	5	67	94	69,200	7	2	5
30	54	74,623	3	1	2	68	144	46,312	10	1	9
31	75	85,463	9	1	8	69	157	46,649	8	1	7
32	54	55,558	5	1	4	70	158	71,340	8	1	7
33	72	22,215	8	-	8	71	136	98,700	12	1	11
34	193	134,828	10	2	8	72	104	605	8	2	6
35	377	68,220	9	4	5	73	78	32,034	5	1	4
36	504	184,399	10	2	8	74	55	22,630	6	1	5
37	185	103,384	130	1	129	계	15,483	7,161,233	628	115	513
38	74	57,889	8	1	7	평균	199	91,811	8	1	7

자료 : 상계자료

「식량의 안정공급과 아름다운 국토가꾸기 중점플랜」에서 그리고 있는 일본 농촌의 미래상은 앞에서 살펴 본 다자연거주지역과 그 맥락을 같이한다고 볼 수 있다. 농사를 짓는 장소라는 생산지적 개념에서 벗어나 도시주민과 농촌주민의 교류를 위한 장소, 도시주민에게 깨끗한 공기와 아름다운 자연을 갖춘 고향을 제공한다는 거주지로서의 개념이 강조되고 있는 것이다 도시주민의 니즈(needs)에 적극적으로 대응함으로써 농산어촌 발전의 새로운 가능성을 도시와의 교류에서 찾고자 하는 점에서 국토교통성에서 입안된 5전통계획과 농림수산성에서 입안된 「식량의 안정공급과 아름다운 국토가꾸기 중점플랜」은 문제의 인식을 공유하고 있다고 볼 수 있다.

「식량의 안정공급과 아름다운 국토가꾸기 중점플랜」에서 제시하고 있는 농촌발전전략의 구체적 실천수단의 하나로서 2002년에 도입된 시책이 바로 마을가꾸기유신(むらづくり維新)대책이다. 이하에서는 농림수산성 인터넷 홈페이지(<http://www.maff.go.jp>)에 게재되어 있는 「마을가꾸기유신의 추진에 관하여(안)」(むらづくり維新の推進について(案))의 내용을 중심으로 일본 농림수산성에서 추진하고 있는 마을가꾸기유신사업에 관해서 살펴보기로 한다.

먼저 마을가꾸기유신대책을 추진하게 된 배경으로는 크게 다음 3가지를 들고 있다. 첫째는 생활환경 및 정보통신기반 부족으로 인하여 농촌의 인구감소와 고령화가 가속화됨으로써 급기야 마을의 존속이 위협받는 상황에 도달하고 있고 둘째는 농촌지역에서의 여유있는 생활을 동경하여 농산어촌으로의 이주를 희망하는 도시주민이 증가하는 등 새로운 조짐이 나타나고 있으며 셋째는 지방행정의 효율화를 위하여 합병 등의 행정조직 개편을 추구하는 시정촌이 늘고 있다는 것이다.

이러한 배경을 근거로 하여 마련된 마을가꾸기유신대책의 핵심적인 내용은 크게 2가지이다. 하나는 도시와 농어촌간에 사람과 물자, 정보가 순환하는 공동사회기반(platform)을 정비하여 나가는 것이고, 다른 하나는 마을이 마을로서의 기능을 적절히 발휘할 수 있도록 현재의 마을경계를 넘는 새로운 취락의 조직화를 도모한다는 것이다.

2000년 현재 일본의 농촌취락수는 약 13만 5,000여개이다. 이 가운데 가구수 29호이하의 소규모 취락이 28.0%를 차지하고 있으며, 가구수가 9호이하인 취락도 4.0%에 달한다. 1990년의 취락수는 약 14만개로서 10년동안에 5천여개의 취락이 소멸되었음을 알 수 있다¹³⁾.

<표 3-8> 일본의 가구수별 농촌취락수

(단위 : 개, %)

구분	계	9호이하	10-29	30-49	50-99	100호이상
1990년	140,222 (100.0)	5,315 (3.8)	35,468 (25.3)	28,139 (20.1)	30,228 (21.6)	40,972 (29.2)
2000년	135,179 (100.0)	5,380 (4.0)	32,428 (24.0)	25,114 (18.6)	28,514 (21.1)	43,743 (32.4)
증감	-5,043	65	-3,040	-3,025	-1,714	2,771

자료 : 農林水産省, 2000年 世界農林業センサス調査結果概要, 2001.

마을가꾸기유신대책의 계획적 추진을 위하여 농림수산성에서는 시정촌으로 하여금 농촌진흥기본계획 등 각종의 공간계획에 마을가꾸기유신 추진계획을 반영하도록 하고 있다. 시정촌의 마을가꾸기유신 추진계획에 포함되는 사항은 크게 다음 3가지이다.

- i) 일상생활을 영위하면서 실제적으로 주민의 교류가 행하여지는 생활권을 들어 구시정촌, 초등학교 학군 등)을 기본으로 한 취락의 재편에 관한 사항¹⁴⁾
- ii) 생활기반시설, 주택, 공공시설, 정보화시설, 생산기반시설 등 공통사회자본의 단계적·계획적 정비에 관한 사항
- iii) 기타 지역주민의 참가에 의하여 만들어진 마을가꾸기의 구체적 방향에 관한 사항

마을가꾸기유신의 추진을 위한 중앙정부 차원의 지원대책은 다음과 같다 먼저

13) 農林水産省, 2000年 世界農林業センサス調査結果概要, 2001.

14) 여기에서 구시정촌이라 함은 지방자치법 시행에 따른 행정구역 개편으로 현재의 시정촌이 형성되기 이전인 1947년 당시의 시정촌을 말하는데 그 수는 약 11,000개이다. 그리고 2000년 현재 일본의 초등학교 학군수는 약 24,000개이다. 따라서 현재의 취락이 구시정촌 또는 초등학교 학군으로 재편된다면, 대체로 5-10개 취락이 하나의 취락으로 통합되는 셈이 된다

주무부처인 농림수산성에서는 2002-2006년의 5년간을 제1기 마을가꾸기유신기간으로 설정하고 전국에서 약 500지구를 선정하여 총 6,000억엔(약 6조원)의 사업비를 투입한다는 계획이다. 지원대상부문은 마을가꾸기기반정비사업과 소프트시책으로 크게 구분되는데 전자는 전원주택, 공원용지, 커뮤니티시설, 농도, 농원, 정보기반, 지역자원활용시설 등 지역의 니즈(needs)에 대응하여 선택가능한 다양한 시설의 정비를 종합적으로 실시하는 것으로 대상취락의 입지에 따라 농촌진흥종합정비사업, 중산간지역종합정비사업 산림·산촌·도시공생사업, 어촌커뮤니티기반정비사업으로 세분된다. 그리고 소프트시책은 농촌진흥기본계획 등 시정촌의 계획 작성과 주민운동, 인재의 육성, 전문가 파견 등의 지원시책을 말한다. 이외에도 CATV, 공공시설, 하수도, 지방도·국도, 도시공원, 주택, 노인건강시설, 노인간병시설, 의료시설, 보육소, 학교, 유치원, 체험학습시설, 폐기물처리시설 등 각종의 공통기반시설 정비를 위하여 관련부서와의 협조체제를 구축하고 있다.

2) 영국

영국의 농촌인구는 1950년대에 이미 증가추세로 반전하였으며 최근의 인구증가율은 전국평균의 2배에 달한다고 한다¹⁵⁾. 따라서 인구감소에 시달리는 우리나라나 일본과는 농촌문제에 대한 인식이 다를 것이며 따라서 별다른 시사점을 얻을 수 없을 것으로 지레짐작하기 쉽다. 그러나 도시에서 농촌으로 이주하는 인구들의 연령구성이 높기 때문에 우리 농촌과 마찬가지로 고령화사회를 형성하고 있으며 이에 수반하여 농촌의 활력이 전반적으로 저하되고 있다는 점 학교와 우체국과 같은 커뮤니티시설과 더불어 일상생활에 필요한 서비스시설이 점점 줄어들고 있다는 점, 난개발에 대한 압력이 높아지고 있다는 점 등 많은 부분에서 우리와 공통적인 문제점에 봉착하고 있다 또한 우리의 농촌지역 가운데서도 일부 대도시근교지역은 인구가 증가하고 있으므로 영국의 사례에서 특별한 시사점을

15) GB Wildlife and Countryside Agencies, New entrants to land market, 2001.

찾을 수도 있다.

여기에서는 주로 영국의 환경·교통·지역성(Department of the Environment, Transport and the Regions)에서 2000년에 발간한 농촌백서(Our Countryside: the future)의 내용을 중심으로 영국이 안고 있는 농촌지역의 문제점 및 정책방향을 살펴 보기로 한다. 농촌백서에서는 농촌의 정주여건을 생활환경, 농촌경제, 자연 환경, 추진체계 등 크게 4가지 부문으로 구분하여 제시하고 있다

(1) 생활환경

우선 생활환경에 관해서는 마을기초서비스시설, 첨단서비스시설, 서민주택 및 교통시설에 대하여 각각 현재의 문제점을 지적하고 정책적 대응방안을 제시하고 있는데 그 내용을 요약하면 다음과 같다

첫째, 마을기초서비스시설에 대해서는 상점이 없는 취락이 전체 취락(villages)의 약 1/3에 달하는 등, 전체적으로 은행, 주유소, 선술집 등이 감소하고 있으며 이에 따라 일상적 수요를 충족하기 위하여 원거리통행에 의존하는 정도가 증가하고 있음을 문제점으로 들고 있다 이에 대하여 IT 등의 신기술과 새로운 경영기법을 활용하여 다양한 상품과 서비스를 취급하는 커뮤니티 후원기업의 설치를 장려하고, 학교와 우체국 등의 공공서비스시설을 존립시켜 커뮤니티의 중심에 두며 커뮤니티의 주도하에 마을시설의 공동이용을 추진하는 등의 정책방향을 제시하고 있다

둘째, IT기술을 잘 활용하면 접근성의 악화에 따른 불편을 어느 정도 해소 할 수 있으나, 주민들이 그 혜택을 누리기에는 아직 기반형성이 미흡하다고 보고 있다. 서비스공급자들은 농촌의 고객들이 서비스에 접근할 수 있도록 다양한 정보를 제공하고 공공에서는 소외되는 사람 없이 모든 계층의 사람들이 서비스를 받을 수 있도록 새로운 공공서비스 제공기준을 마련하며, 특히 의료와 교육 등의 분야에서는 IT기술을 활용하여 소비자의 구미에 맞게 맞추어진 서비스를 제공한다는 등의 방향을 제시하고 있다. <표 3-9>는 농촌백서에서 제시하는 농촌서비스 공급기준이다.

<표 3-9> 영국의 농촌서비스 공급기준(농촌백서)

서비스 종류		기준, 지표 또는 목표
행정		2005년까지 모든 농촌지역에서 모든 정부서비스를 온라인으로 이용가능하게 한다.
교육	초·중·등 학교	○뚜렷한 근거없는 농촌학교의 추가적 폐교를 억제한다 ○의무교육 아동(5-16세) 가운데 8세미만은 2마일, 8세이상은 3마일 이상 통학할 경우에 반드시 무료통학버스를 제공한다
	학습자료	모든 학교에 대하여 2002년까지 국립교육망(National Grid for Learning)을 설치한다.
	대학 기타	교통비를 지원한다. 육아비용과 주거비도 지원될 수 있다
육아		○공공 및 민간 육아시설에 대한 공급기준을 마련중에 있음 ○웹사이트 http://212.53.85.14/ 에서 육아시설과 빈자리에 대한 정보를 제공중이다.
우체국		○우체국에 대하여 농촌의 우체국네트워크를 계속 유지할 것과 농촌우체국 폐쇄 조치 중지를 요청하였다. ○앞으로 모든 우체국에서 온라인 뱅킹서비스를 제공하게 될 것이다 ○전국 어디든지 단일요금으로 배달서비스를 제공한다
교통		운행간격 1시간이내인 버스의 정류장까지 걸어서 10분이내 거리에 거주하는 농촌주민의 비율을 현재의 37%에서 2004년까지 42%, 2010년까지 50%로 제고시켜 나간다.
도서관		모든 공공도서관이 2002년까지 온라인으로 연결되며, 숙련된 직원이 일반인들의 ICT(Information and Communication Technology)사용을 도우게 될 것이다.
ICT학습센터		농촌 및 조건불리 커뮤니티를 중심으로 700개소의 ICT학습센터 네트워크를 구축한다.
보건·의료		○2004년까지 전국 어디서든 24시간 이내에 간호전문가, 48시간이내에 의사의 진료를 받을 수 있게 한다. ○연중무휴, 1일 24시간의 전화 의료상담을 가능하게 한다. ○2005년까지 외래환자의 진료와 입원은 100% 예약제로 한다.
비상서비스		○구급호출(999번)에 대하여 95%가 최소한 19분 이내(도시지역은 14분이내)에 도달할 수 있게 한다. ○소방서비스의 경우, 늦어도 20분 이내에 화재현장에 도달할 수 있게 한다. 1998-99년의 경우를 보면 96%가 이 기준을 충족하고 있다
커뮤니티법률 서비스		2002년 봄까지 국민의 90%가 법률서비스네트워크의 서비스구역에 들게 한다
법원		IT를 활용하여 법원에 가지 않고도 증언을 할 수 있게 하는 등 법원에 가야할 경우를 줄인다.
취업		○2001년 가을부터 인터넷을 통하여 일자리정보를 제공한다 ○면접장소까지 소요되는 공공교통비용을 지불하는 등 극빈자의 취업을 돕기 위한 다양한 시책을 마련한다.

자료 : Department of the Environment, Transport and the Regions, Our Countryside: the future, A fair deal for rural England. 2000.

셋째는 주택문제로서 도시통근자를 비롯하여 은퇴한 노인 별장소유자 등 유입주민의 증가에 따라 원주민들이 주택 취득에 애로를 겪고 있다고 한다 주택난은 젊은이의 농촌이탈을 부추기는 요인이 될 수 있으며 이는 중국적으로 커뮤니티의 구성을 불안정하게 만들 수 있으므로 저소득층을 위한 임대 및 분양주택의 공급비율을 늘리되 특히 농촌소도읍에 대한 신규주택 공급을 촉진할 것을 제안하고 있다

넷째는 교통문제로서 영국 농촌주민들이 가지는 가장 큰 불만은 교통불편이라고 한다. 대중교통수단의 미비로 도시간구의 승용차보유율은 69%이나 농촌가구의 승용차보유율은 84%에 이르며 특히 소득수준이 하위 10%에 속하는 극빈계층의 경우 농촌가구의 승용차보유율은 대도시가구의 2배에 달한다고 한다. 따라서 우선은 장거리 통행이 필요없이 쉽게 접근할 수 있는 곳에서 가게 은행, 의료서비스 등 기초적서비스를 제공받을 수 있도록 하는 한편 주민들의 실수요에 대응하여 탄력적이고 시장성이 있으면서도 안정적이고 믿을 수 있는 양질의 대중교통 제공을 정책방향으로 제시하고 있다 그리고 지역커뮤니티가 중심이 되어 주민의 수요를 파악하고 대처방안을 마련하도록 하되 중앙정부는 소규모의 지방프로젝트에 대한 지원을 확대하도록 권유하고 있다

(2) 농촌경제

농촌경제에 대하여는 비농업부문과 농업부문으로 나누어 문제점을 진단하고 정책방향을 제시하고 있다

첫째, 영국내의 많은 농촌지역들은 높은 성장률과 낮은 실업률을 구가하고 있으며 산업입지로서의 매력을 갖추고 있으나 지역경제를 주로 1차산업에 의존하는 일부 농촌들은 사회 경제적 어려움을 벗어나기가 힘들므로 대규모의 산업구조 개편이 요구된다고 보고 있다 예를 들어서 그린 비즈니스 등 농촌자원을 활용한 산업의 잠재력을 살리고 IT기술을 활용하여 상품과 서비스를 광범위하게 마케팅할 수 있도록 할 것과, 중심소도읍을 활성화하여 배후농촌에 대한 서비스 공급기능을 강화하고 매력적인 주거 취업 및 위락공간으로 정비할 것을 정책방향으로 제시하고 있다 아울러 여가시간을 농촌에서 보내는 경향이 증가하고 있으므로 관광산업을 진흥할

것과 특수농작물에 대한 수요증대에 대응하여 나갈 것을 권유하고 있다

둘째는 농업부문으로서 농업소득이 최근 5년동안 약 60%나 감소하는 등 영국의 농업은 2차대전 이후 최대의 시련을 맞고 있다고 한다 이를 극복하기 위하여 앞으로의 농업은 시장의 변화와 소비자의 기호에 즉각적으로 반응할 수 있는 능력을 갖추어야 한다고 보고 있다 중앙정부는 많은 농민들이 스스로의 경제적 이익을 위하여 친환경적인 방식을 선택할 수 있도록 생태 경관, 역사적 유물, 여가 기회 등 환경제에 대한 다양한 보조금제도를 갖출 것과 정부와 업계의 지속적인 협조체제 구축을 강조하고 있다

(3) 자연환경

농촌의 자연환경에 대하여 농촌백서에서는 농촌의 보전, 생물다양성 보전 및 여가기능의 강화라는 3가지 관점에서 문제를 보고 있다

첫째, 영국의 자연경관은 국립경관보전지역(Areas of Outstanding Natural Beauty)이나 국립공원 등 일찍부터 정비된 계획체계의 덕택으로 비교적 잘 보호되어 왔다고 자체평가하고 있다 그러나 전원지역에서의 개발이 계속되면서 농촌지역이 감소하고 있고 지역의 특성과 가치를 무시한 개발사례가 많음을 문제점으로 지적하면서 앞으로는 개발압력을 도시로 돌리고 재활용토지를 적절하게 이용하여 전원에 대한 개발압력을 감소시켜 나간다는 방향 설정을 하고 있다 이와 아울러 한편으로는 농촌을 보호하면서 다른 한편으로는 농촌커뮤니티가 활성화될 수 있도록 계획체계를 정비하여 나갈 것과 경관은 지역의 특성과 가치를 잘 반영할 수 있도록 마을별로 디자인지침을 마련할 것 등을 권유하고 있다

둘째, 기계화, 농약과 비료 사용 등 영농방식의 변화에 따라 야생동식물의 서식지 및 개체수가 크게 감소하였음에 우려를 나타내고 있다 예를 들어 1970년에서 1998년 사이에 농촌지역 서식조류의 개체수는 36%나 감소하였다고 한다 이에 대하여 농업과 환경의 통합관리와 영농방식의 개선 등을 지속적으로 추진하여 농촌지역 서식조류의 개체수 감소추세를 2020년이면 증가추세로 반전시킨다

는 구체적인 수치목표를 제시하고 있다

셋째는 농촌의 여가기능 강화로서 도시거주민들의 농촌방문을 용이하게 하고 농촌이 갖고 있는 여가공간으로서의 매력을 모두가 누릴 수 있게 하기 위해서는 우선 도로로 접근가능한 산, 들, 구릉지 등에서의 여가활동을 위하여 통행로 네트워크를 정비하고 개발압력 및 녹지공간에 대한 수요가 가장 높은 도시근교 농촌지역을 적절하게 관리하여 나간다는 원칙을 제시하고 있다

(4) 추진체계

마지막으로 농촌백서에서는 농촌발전을 위한 2가지 주체로서 커뮤니티와 정부를 들고, 각각에 대하여 다음의 제안을 하고 있다

첫째, 영국의 농촌지역은 전통적으로 공동체의식이 강하나 생활양식 주민구성 및 행태의 변화 등으로 공동체 구성이 점차 위협받고 있다고 보고 있다. 농촌지역 거주민들이 커뮤니티의 개발과 보전을 비롯하여 그들에게 영향을 미칠 수 있는 각종 의사결정과정에서 완전하게 참여할 수 있도록 지역 커뮤니티의 대변자로서 지역의회(Town Council, Parish Council)의 활성화와 상하위 의회(County, District Council과 Town, Parish Council) 간의 파트너십을 강조하고 있다. 이와 더불어 지역의회의 주도하에 커뮤니티가 주체적으로 마을의 디자인이나 토지이용에 관한 계획(Town and Village Plan)을 수립하여 집행할 것과 커뮤니티계획의 구속력을 보장하기 위하여 계획당국은 커뮤니티계획을 보충적 계획지침(Supplementary Planning Guidance)으로 간주하도록 권유하고 있다

둘째, 앞으로는 국가정책이든 지역정책이든 모든 정부정책의 결정 및 집행과정에서 농촌에 미치는 영향에 대하여 사전에 평가하고, 농촌지역의 관리를 위한 모든 프로그램은 지방커뮤니티와 기업들의 동의를 얻도록 하며, 집행과정에서의 상호협력체계를 구축할 것 등을 제안하고 있다

<표 3-10>은 이상에서 요약한 영국 농촌백서의 내용을 좀더 구체적으로 정리한 것이다.

<표 3-10> 영국 농촌의 문제점과 정책방향(농촌백서)

구분	문제점	정책방향
(1) 생활환경	<p>① 마을기초서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 상점이 없는 취락이 전체 취락(villages)의 약 1/3에 달하며, 전체적으로 은행, 주유소, 선물집 등이 감소하고 있다. 이러한 기초서비스시설이 마을내에 존속하기 위해서는 신기술을 활용하고 서비스를 다양화하며 시설의 공동이용을 도모할 필요가 있다. ○ 마을주민들이 일상적 수요를 충족하기 위하여 원거리통행에 의존하는 정도가 점증하고 있다. 서비스기능의 상실은 커뮤니티의 활력을 위협할 수 있으며, 특히 저소득층주민이나 실업자, 어린이와 노인들의 복지에 큰 영향을 미치게 된다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신기술과 경영기법을 활용하여 다양한 상품과 서비스를 취급하는 커뮤니티 후원기업을 장려한다. ○ 학교와 우체국 등의 공공서비스시설을 존립시켜 커뮤니티의 중심에 둔다. 특히 우체국에서는 신기술의 활용을 통하여 금융 기타 다양한 서비스를 제공토록 한다. ○ 커뮤니티가 주도하여 교회, 학교, 회관, 술집 등 마을시설의 공동이용과 기초서비스시설의 재설립을 추진한다.
	<p>② 첨단농촌서비스</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 취락에서 원거리에 살고 있는 주민들, 특히 노인이나 자가용이 없는 주민들은 서비스 이용과 통근에 많은 애로를 느끼고 있다. ○ 서비스의 전문화 및 다양화가 진행되면서 농촌에서 도시로 이전하는 서비스시설이 증가하고 있다. IT기술은 정보제공을 용이하게 함으로써 접근성의 악화에 따른 불편을 어느 정도 해소할 수 있으나, 주민들이 그 혜택을 누릴 수 있는 기반형성이 미흡하다. ○ 마약, 소년범죄를 비롯하여 각종 범죄에 대한 우려가 증가하고 있다. 범죄 및 범죄에 공포는 특히 노인과 격리지역 주민들의 삶의 질을 저하시킨다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스공급자들은 농촌의 고객들이 해당서비스에 접근할 수 있는 방법에 관하여 정보를 제공한다. ○ 소외되는 사람없이 모든 계층의 사람들이 서비스를 받을 수 있도록 새로운 공공서비스 제공기준을 마련한다. ○ 특히 의료와 교육 등의 분야에 대해서는 IT기술을 활용하여 소비자의 구미에 맞게 맞추어진 서비스를 제공한다. ○ 공공시설의 입지는 이용자의 교통비용 및 농촌거주자의 접근성을 충분히 고려하여 결정한다. 서비스공급자들의 협력을 통하여 하나의 건물에서 다양한 서비스가 제공될 수 있도록 한다.
	<p>③ 저소득층주택</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 도시주민들에게 인기있는 농촌지역 가운데는 저소득층을 위한 주택공급이 부족한 경우가 많다. 도시통근자를 비롯하여 은퇴한 노인, 별장소유자 등 유입주민의 증가는 커뮤니티의 구성을 불안정하게 하고 원주민의 주택 취득을 어렵게 한다. ○ 농촌지역은 도시지역보다 무주택자(homeless)가 적은 것은 사실이나 최근 10년 동안 증가추세에 있다. ○ 전체적인 조화를 해칠 수 있다는 우려 때문에 소규모마을일수록 신규주택 건설에 저항감을 갖는 경우가 많다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저소득층을 위한 임대 및 분양주택의 공급비율을 늘린다. 이용가능한 저소득층 주택의 공급확대는 젊은 층의 이혼을 억제함으로써 농촌커뮤니티의 존속 및 활력 창출에 기여한다. ○ 농촌중심도시에 대한 신규주택 공급을 촉진한다. 농촌중심도시에서의 주택개발은 기개발지 활용을 통하여 농지 등에 대한 개발수요를 억제하는 한편 직주근접을 유도하여 자동차 이용도를 낮춤으로써 지속가능한 개발을 이끈다. ○ 주변환경 및 건물과의 조화를 고려하여 섬세하게 디자인된 주택을 공급한다.

구분	문제점	정책방향
(1) 생활환경	<p>④ 교통</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌주민들이 가지는 가장 큰 불만은 교통이다. 대중교통수단의 미비로 대부분의 농촌커뮤니티에서는 승용차에 크게 의존하고 있다. 도시가구의 승용차보유율은 69%이나 농촌가구의 승용차보유율은 84%에 이른다. 특히 소득수준이 하위 10%에 속하는 극빈계층의 경우 농촌가구의 승용차보유율은 대도시가구의 2배에 달한다. ○ 전체 농촌가구의 1/6에 달하는 승용차 미보유가구는 서비스에의 접근이 용이하지 못하다. 이들은 주로 노인 여성, 장애자 및 청년들이다. 설사 가족이 승용차를 보유하고 있다 하더라도 낮시간 동안에는 승용차를 이용할 수 없는 경우가 많으며, 특히 여성들의 대중교통 의존도가 높다. ○ 운전자이건 아니건간에 농촌주민들은 과속차량에 시달리고 도로의 안전성을 우려하고 있다. 전국적으로 사고율은 감소하고 있으나 도시보다 농촌의 감소율이 낮게 나타나고 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장거리 통행이 필요없이 쉽게 접근할 수 있는 곳에서 가게, 은행, 의료서비스 등 기초적서비스를 제공받을 수 있도록 한다. ○ 승용차의 중요성을 인식한다. ○ 주민들의 실수요에 대응하여 탄력적이고, 시장성이 있으면서도 안정적인고, 믿을 수 있는 양질의 대중교통을 제공한다 ○ 버스와 철도 등의 상호연계를 통하여 이용가능한 서비스를 최대한 활용할 수 있도록 한다. ○ 지역커뮤니티가 중심이 되어 주민의 수요를 파악하고 대처방안을 마련한다. 중앙정부는 소규모의 지방프로젝트에 대한 지원을 확대한다. ○ 도로의 교통부하를 경감하고 자전거 및 도보통행을 촉진하여 농촌도로의 안전성을 제고한다.
(2) 농촌경제	<p>① 중심도시</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 많은 농촌지역들은 높은 성장률과 낮은 실업률을 구가하고 있으며 산업입지로서의 매력을 갖추고 있다. 그러나 원교지역과 연안지역 관광지역 농촌들은 중심도시의 쇠퇴, 젊은 인력의 유출, 높은 실업률, 저임금, 저투자 등으로 심각한 경제적 어려움에 봉착하고 있다. 1인당 GDP가 최저수준인 카운티의 70%는 주로 농촌지역으로 구성된 카운티이다 ○ 지역경제를 농업 광업, 수렵업 등의 1차산업에 주로 의존하는 지역들은 사회 경제적인 어려움을 벗어나기가 힘들므로 대규모의 산업구조 개편이 필연적으로 요구된다 ○ 소규모이면서 공간적으로 격리되어 있는 농촌지역 기업들은 시장접근성 자체 운송, 숙련 노동력의 채용, 생산자서비스 등 다방면에 걸쳐 성장 장애요인을 안고 있다 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 그린 비즈니스 등 농촌자원을 활용한 산업의 잠재력을 살리고 인력을 육성하며 중소기업들은 IT기술을 활용하여 상품과 서비스를 광범위하게 마케팅한다. ○ 성장거점으로서 중심도시의 재생을 추진한다. 배후농촌에 대한 서비스 공급 기능을 강화하고 매력적인 주거 취업 및 위락공간으로 정비한다. ○ 경제기반의 다각화를 통하여 쇠퇴 농촌지역의 재생을 도모한다. ○ 여가시간을 농촌에서 보내는 경향이 증가함에 따라 관광산업을 진흥한다. 특수농작물이나 서비스에 대한 수요는 농촌의 지속적 번성에 핵심적 요소가 될 것이다.
(2) 농촌경제	<p>② 농업</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업은 2차대전 이후 최대의 시련을 맞고 있다. 농업소득은 최근 5년동안 약 60%나 감소하였다. 이러한 현상은 농업의 전 분야에 걸쳐서 나타나고 있다. ○ 농업이 받고 있는 압력 가운데 세계화와 무한경쟁시대의 도래에 따른 경쟁력 제고의 문제, 소비자의 기호 및 가치의 다 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미래에도 농업의 주된 임무는 국민의 식량을 생산하는 것이다. ○ 그러나 앞으로의 농업은 미래지향적이고, 경쟁력이 있어야 하며 탄력적이어야 한다. 시장의 변화와 소비자의 기호에 즉각적으로 반응할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

구분		문제점	정책방향
(2) 농촌 경제	② 농업	<p>양화에 대처하는 문제, 기술혁신과 구매·생산 및 판매방식의 변화에 대응하는 문제 등 일부과제는 농업뿐 아니라 모든 경제부문에 공통된 것이다</p> <p>○반면, 국제농산물가격의 장기적 하락현상, 유로화의 약세에 따른 농업보조금액의 감소, 구제역의 충격 등은 농업부문에 한정되는 과제들이다</p> <p>○농업부문의 침체에도 불구하고 한편에서는 적절한 관리를 통하여 농촌의 미와 가치를 증진시켜야 한다는 요구가 계속 증가하고 있다.</p>	<p>○농촌의 매력 증진과 다양화, 농가경제의 안정적 유지 등을 위하여는 농민과 토지소유자가 중요한 역할을 담당하여야 하며, 스스로의 역할을 인식할 수 있어야 한다.</p> <p>○많은 농민들이 스스로의 경제적 이익을 위하여 친환경적인 방식을 선택할 수 있도록 생태, 경관, 역사적 유물, 여가 기회 등 환경재에 대한 중앙정부의 다양한 보조금제도가 요구된다</p> <p>○유기농산물에 대한 시장수요 증대로 생산과 환경기능이 시장을 통하여 자연스럽게 결합될 것이다</p> <p>○겸업농가가 증가하고 농업경영 형태가 다양화될 것이다.</p> <p>○농민들은 새로운 기술 및 경영기법을 배우고, 개발하며 활용할 수 있는 기회를 추구할 것이다</p> <p>○농업부문이 붕착하고 있는 단기적인 위기국면을 벗어나 세계 일등농업국으로 재도약하기 위해서는 정부와 업계의 지속적 협조체제 구축이 필요하다</p>
(3) 자연 환경	① 농촌 의 보전	<p>○도시내 산업 및 주택의 농촌 또는 근교지역 분산이 지속됨에 따라 농촌지역에 대한 개발압력은 계속 높아져 왔다.</p> <p>○국립경관보전지역이나 국립공원 등 일찍부터 정비된 계획체계의 덕택으로 영국의 자연경관은 비교적 잘 보호되어 왔다고 할 수 있다. 그러나, 전원지역에서의 개발이 계속되면서 농촌지역이 점점 줄어들고 있다.</p> <p>○농촌지역에서 시행되는 개발행위들 가운데는 지역의 특성과 가치를 무시하고 있는 사례가 많다.</p> <p>○농업에 대한 구조변화는 농촌 경관에도 상당한 영향을 미칠 것이다.</p>	<p>○개발압력을 도시로 돌리고 재활용토지의 적절한 이용을 통하여 전원에 대한 개발압력을 감소시켜 나간다. 한편으로는 농촌을 보호하면서 다른 한편으로는 농촌커뮤니티가 활성화될 수 있도록 계획체계를 정비한다. 경관은 지역의 특성과 가치를 잘 반영할 수 있는 방향으로 관리하여 나간다.</p> <p>○국가적으로 가장 가치있는 경관을 보유하고 있는 국립경관보전지역이나 국립공원에 대해서는 기금 확충과 관리 강화를 통하여 보다 강력하게 보호하여 나간다. 마을별 디자인지침에서는 가치 있는 경관 및 역사적 유산을 보전할 수 있도록 개발의 위치와 디자인에 대하여 규정한다.</p> <p>○농촌다운 조용하고 평온한 분위기를 유지한다.</p> <p>○농촌지역에서 나무와 산림이 차지하는 비중이 더욱 증대될 것이다. 휴식을 위하여 산림을 찾는 사람들이 증가할 것이며, 황무지와 공장이전적지 등에 식재하여 산림을 확대하는 데 대한 요구가 증대될 것이다.</p>

구분	문제점	정책방향
(3) 자연환경	② 생물다양성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 야생동식물에 대한 보호가 강화된다. 농업과 환경의 통합관리와 영농방식의 개선 등을 통하여 농촌지역 서식조류의 개체수 감소추세가 2020년이면 증가추세로 반전될 것으로 기대된다. 또한 보전기금의 확충 등을 통하여 2010년까지는 국가적 보전가치가 있는 야생동식물 서식지의 95%가 양호한 상태로 복원 또는 유지될 전망이다. ○ 절멸의 위기에 있는 것으로 확인된 400종에 대하여는 새로운 전략과 목표가 설정되어야 할 것이다. 정책의 합리성을 제고하고 범죄행위에 대한 처벌수준을 강화하여야 할 것이다. 생물다양성의 보전은 정부·민간을 불문하고 모든 종류의 의사결정과정에서 우선적·자동적으로 고려되어야 할 사항이다. ○ 보다 지속가능한 물관리 및 환경자본 보호체계가 필요하다.
	③ 여가기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우선 도보로 접근가능한 산, 들, 구릉지 등에서의 여가활동을 위하여 통행로 네트워크를 정비한다. ○ 개발압력 및 녹지공간에 대한 수요가 가장 높은 도시근교 농촌지역의 적절한 관리를 통하여 도심거주자 및 상대적으로 여가접근성이 낮은 집단들이 농촌을 방문하여 즐길수 있는 기회를 증가시킨다. ○ 사격, 낚시 등 농촌지역에서 행하여지는 각종 스포츠의 진흥을 도모한다.
(4) 추진체계	① 커뮤니티	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌 커뮤니티들은 자기 지역의 발전에 상당한 영향력을 행사할 수 있다. 그러나 많은 경우 그럴 수 있는 기회가 부족하고 지원책이 미흡하다. ○ 참여의 부족은 결과적으로 변화에 대하여 반대자적 입장을 취하게 하고 서비스의 질을 열악하게 만드는 원인이 된다. ○ 농촌지역은 전통적으로 공동체의식이 강하며 자원봉사단체의 네트워크를 구축하여 왔다. 그러나 생활양식, 주민구성 및 행태의 변화 등으로 공동체 구성이 위협받고 있다. ○ 농촌지역 거주민들은 커뮤니티의 개발과 보전을 비롯하여 그들에게 영향을 미칠 수 있는 각종 의사결정과정에 완전하게 참여할 수 있어야 한다. ○ 지역 커뮤니티의 대변자로서 지역별 의회(Council)의 활성화가 요구된다. ○ 상하위 의회(County, District Council과 Town, Parish Council) 간의 파트너쉽이 요구된다. 파트너쉽을 통하여 농촌 커뮤니티를 지원하고 장려하며 광역적인 서비스 공급을 가능하게 한다. ○ 농촌지역에 형성되어 있는 자원봉사단체 네트워크에 대한 지원을 강화한다.

구분	문제점	정책방향
(4) 추진 체계	<div data-bbox="248 409 289 504" data-label="Text">② 중앙 정부</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 정부가 일반적인 정책을 수립함에 있어서 그 정책이 농촌주민이나 농촌기업 농촌토지 등에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 사전적인 고려가 충분하지 못하다. ○ 정부정책간의 조정이 제대로 이루어지지 않고 있어서 농촌지역에 대한 각종의 사업들이 최선의 결과를 내고 있다고 보기 힘들다. ○ 농촌주민들은 그들의 의견이 충분히 반영되고 있다고 느끼지 않는다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가정책이든 지역정책이든 모든 정부 정책의 결정 및 집행과정에서 농촌에 미치는 영향에 대한 체계적인 평가가 필요하다. ○ 농촌지역의 관리를 위한 모든 프로그램은 지방커뮤니티와 기업들의 동의를 얻어야 하며, 집행과정에서의 상호협력을 통하여 효과를 극대화하고 중복과 갈등을 피할 수 있게 한다. ○ 지방커뮤니티가 원하는 바를 중앙정부가 알 수 있게 하고, 정책의 집행과정에 커뮤니티가 참여할 수 있는 제도적 기반을 구축한다.

자료 : 상계자료

3) 요약

이상에서 일본과 영국이 각각 자기 나라의 농촌에 대해서 어떤 구상을 가지고 있는가 살펴 보았다. 양국의 농촌을 둘러싼 환경은 판이하지만 그들이 농촌에 대해서 가지고 있는 기대라든가 농촌에 대한 정책방향은 상당한 공통점이 있음을 발견할 수 있다. 먼저 양국의 농촌현실을 보면 다음 점에서 뚜렷한 차이가 있다

첫째, 일본의 농촌인구는 계속 줄고 있지만 영국의 농촌은 인구가 늘고 있다 일본의 농촌인구는 1975년의 4,810만명에서 1995년에는 4,430만명으로 감소하여 20년간 연평균 0.4%의 인구감소율을 보이고 있으며 전국인구에서 농촌인구가 차지하는 비중도 43%에서 35%로 감소하였다¹⁶⁾. 그러나, 영국은 오히려 농촌인구증가율이 전국 평균의 2배에 달한다.

둘째, 일본의 농촌주민들은 여전히 동질적인 속성을 유지하고 있으나 영국의 농촌주민 구성은 상당히 이질적이다 영국은 이미 1990년대 초반부터 농촌의 전 원지역이 도시민을 위한 주거공간으로 각광받아 왔다 급속한 산업화와 도시화

16) 여기에서 농촌인구라 함은 인구집중지구(DID, Densley Inhabited District)가 아닌 지역에 거주하는 인구를 말한다. 인구집중지구는 인구밀도가 1km²당 4,000명 이상이면서 총인구가 5,000명을 넘는 지구로서, 도시화된 지역을 의미한다

로 인하여 도시의 주거환경이 크게 악화되면서 중산층들이 도시근교의 전원지역을 선호하게 된 것이다. 현재도 농촌지역으로 유입하는 인구들은 은퇴한 노인들과 부유층이 주류를 이루고 있어서 주민구성이 가난한 원주민과 부유한 외지유입인으로 양극화되는 현상을 보이고 있다.¹⁷⁾ 이러한 이질적 주민구성으로 인하여 영국은 농촌지역내에서의 계층적 소외가 중요한 사회현상으로 대두되고 있으며, 원주민들을 위한 공공주택 보급 등의 정책을 통하여 젊은 층의 농촌지역 이탈을 방지하고자 노력하고 있다

셋째, 일본에서는 농업노동력의 감소에 따라 미경작농지가 늘어나는 등 농촌토지이용의 비효율이 문제가 되고 있지만 영국에서는 인구와 기능의 유출에 따른 도시 토지이용의 비효율이 크게 부각되고 있다 따라서 일본에서는 생활공간배분전략 등의 정책을 통하여 한계농지의 유희활용을 도모하는 쪽으로 정책의 초점을 두고 있지만 영국에서는 농촌지역내에서도 소도읍(Town Center)의 활성화에 치중하고 있다. 지속가능한 개발이라는 이념하에 새로운 개발행위는 가급적 기존시가지내의 나대지나 저효율 이용 토지를 활용하도록 하고 있는 것이다

이러한 차이를 놓고 보면 결국 현재의 일본은 1900년대 초반의 영국과 비슷한 여건에 있다고 할 수 있다. 지금까지는 도시로의 인구유출에 따라 농촌지역의 과소화가 진행되어 왔지만 도시생활에 염증을 느끼고 전원생활을 동경하는 도시민들이 증가하고 있어서 이들의 욕구를 적절하게 수용함으로써 농촌지역을 활성화하고자 하고 있는 것이다. 반면에 영국은 현재 일본이 추구하는 다지역거주지역이 이미 오래전에 실현된 상태이며 현재는 오히려 지나친 전원지향이 문제점으로 대두되고 있는 실정이라 하겠다.

이러한 차이에도 불구하고 일본과 영국의 농촌이 지향하는 궁극적인 미래상은 상당한 공통점을 보이고 있다

우선, 양국에서 다같이 농촌정비의 대상부문으로 생활환경, 취업여건, 토지이용 그리고 커뮤니티의 4가지를 들고 있다. 도시에 견주어 손색없는 서비스수준을

17) Department of the Environment, Transport and the Regions, Our Countryside: the future, 2001, p.9

확보하고, 다양한 취업기회와 소득원을 갖추며, 계획적인 토지이용체계를 구축하여 농촌을 난개발로부터 보호하고, 커뮤니티를 활성화한다는 4가지 기본목표에는 차이점이 없다

서비스수준의 측면에서 보면, 양국에서 다같이 의료, 교육, 소매 등 기초서비스의 보장을 강조하고 있다. 특히 농촌의 복지수준이 이미 상당한 수준에 올라 있는 영국에서는 다양한 지표를 사용하여 구체적 서비스공급기준을 제시하고 있다(<표 3-9> 참조). 인구밀도가 낮은 농촌의 특성을 극복하기 위하여 IT기술을 적극 활용한다든가, 학교 또는 교회시설의 다목적 활용, 농협 또는 커뮤니티가 출자하는 소매점 운영 등을 방안으로 제시하고 있는 점도 양국에서 공통적이다

농촌경제에 대해서는 양국 모두 국민 식량의 공급원으로서 농업의 가치를 과소평가할 수는 없으나 농업만으로는 농촌의 발전을 기대하기 곤란하다고 보고 있다. 앞으로의 농업은 시장의 변화와 소비자의 기호에 맞추어 고부가가치화하여야 하고 농업이외에 지역자원을 활용한 다양한 산업들을 육성해 나가야 한다고 지적한다. 그런 투어리즘이나 농산물가공산업, 텔레워크 등이 대표적 예이다.

토지이용에 대해서는 공통적으로 다양한 계획의 수립과 토지이용 조정을 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다고 보고 있다. 일본에서는 법률이외에 경관조례를 비롯하여 지방자치단체의 독자적인 토지이용관리제도 마련과 커뮤니티차원에서의 마을가꾸기계획을 적극 장려하고 있으며 영국에서도 Town과 Parish 등 지방의 의회를 중심으로 마을계획의 수립 필요성을 강조하고 있다. 특히 영국에서는 마을계획을 보충적 계획지침(Supplementary Planning Guidance)으로 취급하도록 계획당국에 권유하고 있다

커뮤니티에 대해서도 기본적으로 같은 입장을 취하고 있다. 인구의 유출로 커뮤니티의 붕괴가 우려되고 있는 일본에서는 특히 이를 강조하면서 2001년부터 마을가꾸기유신(維新)사업이라는 커뮤니티 지원사업을 추진하기 시작하였다. 인구밀도가 낮고 조방적 주거형태를 나타내는 농촌의 주거특성상 행정의 역할에는 한계가 있기 마련이어서, 커뮤니티가 이를 보완하고 지역발전의 구심적 역할을

하도록 기대하는 것이다. 폴뿌리민주주의가 발달한 영국의 경우에는 일찍부터 커뮤니티가 발달하여 왔으나 인구구성의 이질성 등으로 그 역할이 약화되고 있다고 보고, 커뮤니티의 강화를 위한 정부지원의 강화 등을 농촌백서에서 권유하고 있다.

마지막 공통점은 도농통합적 생활권전략을 채택하고 있다는 점이다. 일본에서는 「다자연거주지역의 창조를 위한 지침」에서 중소도시와 배후농촌지역이 상호연계하여 권역을 형성할 것을 분명히 밝히고 있다. 종래의 정주생활권 등은 국가가 권역을 설정하였지만 다자연거주지역에서는 권역의 형성 자체를 지자체의 자율에 맡기고 있는 점이 특징적이다. 영국에서는 특히 서비스공급차원에서 중심도시와 배후도시간 기능분담을 강조하고 있다. <표 3-9>는 농촌백서에서 정하고 있는 주요 농촌서비스별 공급기준이다. 초중등학교와 우체국 같은 커뮤니티 중심시설의 유지를 명백히 하고 있으며, 육아시설, 대중교통, 의료시설 등에 대한 서비스기준치를 명쾌하게 제시하고 있다. 그리고 IT를 이용한 각종의 생활정보 제공을 상당히 강조하고 있다. 한편, <표 4-10>은 영국의 East Midlands 지방에서 정하고 있는 농촌중심도시(Town center)의 서비스시설기준이다. 규모에 따라 인구 1만-2만5천명정도의 도시(읍급 도시)와 2천-1만명정도(면소재지급 도시)의 소도읍으로 구분하여 각각에 필요한 시설기준을 구체적으로 정해 두고 있다. 영국의 시설별 서비스기능은 우리나라와 차이가 있으므로 직접 비교에는 곤란한 측면이 있다. 그러나 24시간 현금자동인출기 설치를 기본적 서비스시설로 포함시키고 있는 점 등에서 이들의 서비스기준이 주민생활에 뿌리박고 있는 실천적 지침임을 미루어 짐작할 수 있다.

4. 농촌발전의 방향과 과제

1) 외국사례의 시사점

앞 절에서 살펴 본 일본과 영국의 사례는 우리 농촌의 미래상에 대해 많은 시사점을 제공한다. 특히 우리와 유사한 입장에 있으면서 구체적이고도 종합적인 측면에서 농촌의 미래상을 그려 놓고 그 구체적 실천수단을 마련하여 추진중에 있는 일본의 사례는 더욱 그러하다. 일본도 우리처럼 농업인 중심의 농촌정책을 견지해 온 나라이다. 하지만 우리나라보다 한발 앞서 농촌정책의 전환을 천명하였다.

일본이 그리는 21세기의 농촌미래상은 다자연거주지역이다 그리고 영국은 일본이 주창하는 다자연거주지역의 모델이 된 국가이다 영국의 농촌지역이 이미 오래전부터 도시민과 농업인이 공생하는 공간으로 기능하여 왔다면 일본은 앞으로 그렇게 만들어 나가겠다는 것이다.

도시자본의 유치와 그린 투어리즘 등 최근의 농촌정책 동향을 보면 우리나라도 일본과 같은 정책적 지향점을 갖고 있음에 분명해 보인다 하지만 우리나라에서는 아직 일본의 다자연거주지역과 같은 미래상을 제시하지 못하고 있다 앞절에서 살펴 본 것처럼 일본은 다자연거주지역이라는 그림을 그려 놓고 4대 주제(다자연거주지역의 창조를 위한 추진체제 구축 여유로운 거주환경과 권역의 수요에 부응한 도시적 서비스의 확보 아름답고 쾌적한 지역의 관리와 보전 지역 특성을 살린 산업 및 일자리창출)별로 13개 시책군을 종합적으로 제시하고 난 다음에 지역전략플랜, 마을가꾸기유신사업 등의 구체적 사업을 통하여 이를 실천해 나가고 있는데 반하여, 우리는 그런 절차 없이 도시자본 유치와 같은 실천적 수단을 먼저 사용하고 있는 것이다.

미래상이 없고 종합적 전략이 마련되지 않은 상태에서 돌출적이고 산발적으로 제시되고 있는 우리 농촌정책의 문제점은 다음과 같이 정리될 수 있다

첫째, 다양한 농촌문제 가운데 경제문제만이 집중적으로 부각되고 있다 제2장에서 구체적으로 살펴 본 것처럼 소득은 농촌정주의 필요조건이기는 하지만 충분조건은 아니다. 일본이나 영국처럼 공공서비스를 포함하여 생활환경의 질에 대한 배려와 전략이 동시에 요구된다

둘째, 농촌유입인구에 대한 관점이 결여되어 있다. 전원주택의 유치가 도시민의 농촌정주확대를 의미한다면 도시자본의 개념에는 물질 자본 뿐 아니라 인적 자본의 개념도 당연히 포함되어야 할 것이다. 도시민의 농촌이주를 촉진하기 위해서는 어떤 전략이 필요하고, 유입된 인구가 대대로 정착하여 살 수 있게 하기 위해서는 어떤 환경을 만들어 나가야 하는가에 대한 논의가 병행되어야 한다.

셋째, 개발과 보전의 조화에 대한 원칙이 보이지 않는다. 제2장의 사례조사에서 살펴 본 것처럼 농촌지역들은 나름대로의 토지이용문제를 안고 있는 것으로 보인다. 근교농촌지역은 공장 등에 의한 난개발이 진행되고 있는 반면 원교농촌지역은 축사의 마을내 입지로 주거환경이 저해되고 있고 한계농지가 증가하고 있다. 영국과 일본에서는 농촌의 토지이용과 경관보전대책이 농촌정책의 한 해를 이루고 있음을 앞절에서 확인할 수 있었다.

넷째, 농촌커뮤니티에 대한 고찰이 부족하다. 농외소득증대중장기추진계획에서 그린투어리즘의 주체를 마을단위로 정하는 등, 부분적으로 커뮤니티의 중요성에 대한 언급이 없는 것은 아니다. 그러나 커뮤니티의 기능과 역할은 단순한 주민공동사업에 머물지 않는다. 커뮤니티가 제도적으로 정착되어 있는 영국은 말할 것도 없고 일본의 다자연거주지역구상에서도 농촌커뮤니티의 활성화에 큰 비중을 두고 있다. 기초적인 정주단위로서의 농촌마을과 농촌커뮤니티에 대한 방향설정이 요구된다.

다섯째, 농촌주민은 곧 농업인이라는 인식을 여전히 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다. 제2장에서 살펴 본 것처럼 이미 농촌지역 주민의 절반은 비농업인이고 앞으로 그 비율은 더욱 증가할 것이다. 그럼에도 불구하고 도시자본 유치 등의 정책 논의과정에서 항상 제기되는 것은 그러한 정책이 농업인의 삶에 어떠한 효과를 가져올까 하는 점이다. 농업이나 농업의 중요성을 과소평가할 수는 없지만 농촌의 활력과 다양성을 염두에 둔다면 직업에 관계없이 농촌에 거주하는 주민이 곧 농촌의 주인이라는 인식의 전환이 필요하다.

이러한 문제의 인식하에 다음 절에서는 우리나라의 농촌미래상을 간단하게 정립하여 보고 농촌발전의 방향에 대하여 검토하여 보기로 한다.

2) 농촌의 미래상과 농촌발전 방향

농촌지역은 도시지역과 비교하여 강약점 및 기회 위협요인들을 가지고 있다. 가장 큰 강점은 도시지역보다는 풍부한 토지자원과 쾌적한 자연환경 생태공간을 확보하고 있다는 점이며, 가장 큰 약점으로는 생활에 필요한 기초 시설이 도시지역에 비해 열악하고 고급의 교육 의료, 문화 서비스 등을 받을 기회와 일자리가 제한되어 있다는 점을 들 수 있다.

국민들의 자연지향적 건강지향적 가치관이 확산되면서 농촌이 갖는 강점은 계속 강화될 것이 분명하다. 하지만 농촌의 약점은 결코 극복할 수 없는 것이 아니다. 도시지역이 지닌 편리한 정주여건이 당분간 지속될 것이라는 점은 농촌지역의 공동화(空洞化)를 부추키는 하나의 위협요인이 될 수는 있으나, 교통 및 정보통신기술(ICT)의 발전과 더불어 기초 시설 및 서비스 수준 제고가 이루어진다면 농촌지역이 전원생활공간으로서, 신산업공간으로서, 여가·휴양공간으로서 충분한 각광을 받게 될 것이라고 짐작해 볼 수 있다. 특히 고속교통시대로의 진입, 정보통신기술의 혁신 등은 농촌지역의 약점과 위협요인을 상당 부분 해소할 것으로 기대된다.

<표 3-11> 정주공간으로서 농촌지역의 SWOT

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 상대적으로 생태환경, 자연경관 우위 ○ 여유있고 쾌적한 주거공간 확보 가능 ○ 주거 이외에도 경작 여가 등 다채로운 활동 향유가 가능 ○ 공동체적 커뮤니티 특성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초 생활시설 부족 ○ 교육, 의료, 문화 서비스 수준 열악 ○ 소득기회 제한 ○ 외지인에 대해 배타적이면서 프라이버시 확보가 어려운 커뮤니티 특성
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경보전 및 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 관심, 인식 확대 ○ 도시민의 전원지향 이주 증대 ○ 교통, 정보통신기술 발달로 공간제약 극복 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장개방, 지역 간 경쟁의 여파로 농업 여건은 지속적으로 악화 ○ 대도시의 입지적 편익이 단시일 내에 사라지지는 않을 전망

이러한 관점에서 미래의 농촌지역은 농업생산 이외에도 다양한 기능을 수행할 것이 요구된다. 농업·농촌의 다원적 기능이란 말로 대표되는 새로운 농촌의 기

능을 요약하면 다음과 같다

첫째, 농촌은 농업뿐만 아니라 다양한 산업이 공존하는 복합산업공간으로 기능하여야 한다. 둘째, 농촌주민뿐만 아니라 도시민에게도 개방된 양질의 주거 공간으로 자리매김되어야 한다. 셋째, 자연생태계의 순환 질서가 유지·보전되는 자연생태공간으로 기능하여야 한다. 넷째, 전 국민이 휴식을 통해 생활의 활력소를 얻을 수 있는 여가·휴양공간으로 기능하여야 한다. 마지막으로, 우리 고유의 문화를 간직하고 유지하는 전통 문화 유산의 전승·보전 공간으로 기능하여야 한다.

농촌이 이러한 다원적 기능을 수행하기 위해서는 농촌개발 전략도 바뀌어야 한다. 첫째, 농촌은 도시민에게 열린 공간이 되어야 한다. 도시민을 위한 주거지 개발, 농촌관광, 도·농 교류 등 농촌개발의 정책 대상이 도시민에게까지 확대되어야 함을 의미한다. 지금까지 농촌은 농업에 종사하는 사람들이 모여 살면서 농업이라는 1차 산업을 영위하는 공간으로만 인식되었다. 따라서 농촌개발 정책의 주대상도 농업인에게 맞추어져 왔다. 심지어 농촌개발 정책의 시행으로 도시민이 이익을 향유하면, 그 정책은 잘못된 정책으로 평가되는 경우도 있었다.¹⁸⁾ 이러한 폐쇄적인 사고방식에서 벗어나는 것이 중요하다. 농촌지역의 활성화 전략은 도시와의 관계 속에서 모색할 수밖에 없는 것이 현실이다. 때문에 농정에서도 도시와 농촌의 교류, 도시 자본의 유치 등이 주요한 정책 과제로 등장하고 있다.

둘째, 농촌지역 정비에 대한 지속적 투자 확대와 더불어 중심도시와 배후 농촌을 하나의 권역으로 묶는 개발단위 설정이 필요하다. 기초 시설 공급과 서비스 수준 향상을 위해서 농촌지역 정비에 대한 지속적 투자 확대는 불가피하다고 하겠으나 농촌지역의 정주체계가 급격히 변화하고 있는 상황에서 모든 농촌지역에 대한 균질적 투자는 비효율성, 하향평준화를 가져올 뿐이다. 농촌의 과소화가 갈수록 심화되는 상황에서 중심도시의 개발을 통해서 배후 농촌의 정주기반을 강화하는 전략이 병행되어야 할 것이다.

18) 예를 들면, 문화마을 조성사업이 시작되는 초기에는 문화마을에 입주할 수 있는 사람의 우선순위는 제1순위가 그 지역에 사는 농가로 토지를 제공한 자 제2순위는 그 지역에 거주하는 자 등으로 이어지면서 그 지역밖에 거주하는 도시민은 제일 마지막 순위로 책정되었다

셋째, 지역 주민의 자발적인 참여 내지는 파트너십(partnership)에 바탕을 둔 농촌개발사업이 확대되어야 한다. 중앙정부 주도의 하향식 개발 방식에서는 시설물의 배치와 같은 하드웨어적인 사업은 효율적으로 추진될 수 있을지 몰라도 설치된 시설의 운용과 같은 소프트웨어적 사업의 추진은 비효율적이다 특히 농촌 유희시설물의 활용, 주민 복지 프로그램의 개발 등과 같이 연성적인 사업에 대한 수요가 갈수록 증시되는 상황에서는 주민의 참여 내지는 주민과 행정 그리고 관련 단체와의 파트너십 확보가 중요하다고 하겠다.

넷째, 지역자원을 활용한 경제적인 프로그램이 필요하다 농촌의 활성화와 정주기반 강화는 궁극적으로 농촌지역에서 얼마만한 소득을 올릴 수 있으며 그를 위해 어느 정도 고용기회가 확보되느냐에 달려 있다 특히 농촌의 자원을 활용한 경제적인 이익의 실현 등이 농촌개발의 새로운 전략으로 채택되어야 한다. 그린 투어리즘은 그 대표적 예이다.

다섯째, 환경과 경관을 고려한 환경친화적 농촌정비전략이 필요하다. 농촌지역의 가장 큰 잠재적 강점인 양호한 생태환경과 자연경관의 유자 보전을 위해 환경친화적 정비를 추진하여야 한다. 농촌지역의 환경과 경관을 훼손하지 않으며 나아가 좋은 환경과 경관을 복원 창조할 수 있는 정비 제도, 정비 기술 및 정비 사업이 구상되고 적용되어야 한다 특히 농촌지역은 생활공간, 산업공간, 자연공간 등이 중첩, 누적되는 공간이므로 이러한 공간적 특성들이 제 기능을 발휘할 수 있도록 일체적 정비를 지향함으로써 농촌적 환경 및 경관의 장점을 취할 수 있다는 점이 고려되어야 한다.

3) 도·농통합형 농촌발전을 위한 과제

앞에서 정립한 5가지 농촌발전전략의 키워드는 「도·농통합」이다. 여기에서 말하는 도농통합은 크게 2가지의 의미를 갖는다. 하나는 주로 2번째 전략과 관계되는 것으로서 도시와 농촌간의 접근성을 강화하여 농촌지역에서도 도시적

서비스를 누릴 수 있게 하자는 것이고, 다른 하나는 나머지 4전략과 두루 관련되는 것으로 동일한 공간위에서 도시적 요소와 농촌적 요소의 혼재를 허용하되 양자간의 조화를 도모하여 질서를 회복하자는 것이다. 도시와 농촌이 2분법적으로 구분되어 있던 종래에는 주로 전자의 의미만이 강조되었으나, 도시자본의 유치 등에 의한 새로운 농촌정책이 전개됨에 따라 앞으로는 후자의 의미가 크게 부각되어질 것이다. 여기에서는 전자를 공간적 도·농통합, 후자를 기능적 도·농통합으로 부르기로 한다.

(1) 공간적 도·농통합

도농복합시의 예에서 보듯이 지금까지 도·농통합은 주로 중심도시와 배후농촌의 기능 구분 및 생활권을 전제로 논의되어 왔다. 즉, 중심도시는 취업기회와 각종 서비스를 제공하는 반면에 배후농촌지역은 식량과 주거 및 여가공간을 중심도시에 제공하므로 양자를 하나의 생활권 내지 행정구역으로 묶어서 공간적으로 통합 관리하자는 게 핵심내용이다. 고전이론이라 할 수 있는 중심지이론(Central Place Theory)이나 기초수요이론(Basic Needs Theory) 등이 도·농 통합의 사고를 바탕으로 하며, 역사적으로도 다양한 관련이론이 전개되어 왔다.

도·농 통합 개념이 처음 등장한 것은 19세기 말로 거슬러 올라간다. 산업혁명 이후 공업화·도시화 과정에서 발생한 도시문제의 해결 수단으로 Howard에 의하여 제기된 전원도시론을 비롯하여 개별 경영체의 영농규모 확대와 농촌인구의 유지를 동시에 달성하기 위해서는 안정된 농외 취업 기회가 주변 중소도시에서 제공되지 않으면 안 된다는 차원에서 도·농 통합을 하나의 수단으로 제시한 Berner(1972), 농촌지역의 발전은 도시로부터 고립된 상태에서는 달성될 수 없기 때문에 중소도시의 경제적 다양성과 농촌지역의 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 도시와 농촌의 연계에 초점을 두어야 한다고 주장한 Rondinelli(1983) 등이 대표적이다.

앞에서 살펴 본 것처럼 일본에서 주창하는 다자연거주지역의 핵심전략 가운데 하나도 도·농통합형 권역의 형성에 있다. 1999년 6월에 시달된 「다자연거주지역

의 창조를 위한 지침」에서 시정촌의 자유의사에 의하여 권역을 설정하되 권역설정에는 유역 등의 지리적·사회적 조건이나 역사적 배경 시정촌 상호간의 기능분담 및 연계의 필요성 교통기반과 정보네트워크의 정비상황 등을 폭넓게 고려하도록 제시하고 있는 것이다 우리나라에서도 1982년부터 농림부에서 추진한 농촌정주생활권계획, 제2차 국토계획에서 제시한 23개 생활권계획, 1995년부터 추진한 도농복합시 등은 기존의 도·농통합이론에 근거한 것으로 볼 수 있다

(2) 기능적 도·농통합

새로운 농촌정책의 핵심은 종래의 동질적인 농촌공간 유지정책을 포기하고 이를 도시적 요소와 농촌적 요소가 섞인 다원적인 공간으로 만들어 나가겠다는 취지로 볼 수 있다. 농촌공간의 구성요소를 마을과 농지로 대별할 수 있다면 마을의 다원성은 곧 주민의 다원성을 의미하며, 농지의 다원성은 곧 농업적 토지이용과 도시적 토지이용의 공존을 의미한다고 볼 수 있을 것이다

다양한 요소들이 하나의 공간에 모여 있을 때 특히 요구되는 가치는 조화이다 조화라는 개념은 주관적이어서 한 마디로 정의하기는 힘들다 하지만 경제학용어를 빌려서 설명하면 외부불경제를 최소화하면서 외부경제가 극대화된 상태라고 표현할 수 있을 것이다. 서로 다른 가치관과 직업을 가진 사람들이 모여서 서로가 서로를 보완할 수 있는 공동체를 형성할 수 있다면 이는 동질적인 구성원들로 구성된 공동체보다 오히려 바람직할 수 있다. 마찬가지로 포도밭과 와인제조공장이 적절하게 배치되어 있으면 토지이용의 시너지효과를 극대화시킬 수 있을 것이다

본 연구에서 말하는 기능적 통합이란 동일한 공간내에서 도시적 요소와 농촌적 요소가 조화롭게 어울려 있는 상태로 정의한다 예를 들어서 동일한 마을내에서 전원주택과 농가주택이 조화를 이루고 있고 다양한 직업과 가치관의 유입인구와 원주민들이 같은 공동체를 구성하여 상부상조하는 모습 주말농장이나 관광농원을 찾는 도시민들이 농업인들과 자유롭게 어울리고 교류하는 모습 공장·창고 등의 도시적 토지이용과 농촌적 토지이용이 질서있게 어우러져 있는

모습, 농촌경관을 해치지 않으면서 적절하게 디자인되고 배치된 아파트 등 이러한 것들이 도·농통합형 농촌에서 볼 수 있는 풍경이라 하겠다

이처럼 통합의 개념을 종래의 공간적 통합에서 확대하게 된 것은 도시와 농촌의 공간적 개념구분이 점차 모호해 지고 있고 최근의 정책방향 또한 도시와 농촌의 2분법적 사고에서 벗어나는 쪽으로 흘러가고 있기 때문이다 동일한 공간에 농촌적 요소와 도시적 요소가 공존하는 현실에서 기능의 혼재 내지 부조화를 극복하고 질서와 조화를 되찾자는 의미가 담겨져 있다고 할 수 있는 것이다

제4차 국토계획에서도 이미 유사한 의미로 통합이라는 표현을 사용하고 있다 개발과 환경의 통합, 지역간 통합, 남북한의 통합, 동북아지역과의 통합을 통한 「21세기 통합국토의 실현」을 계획이념으로 내세우고 있는 것이다 본 연구에서 지향하는 도농통합은 제4차 국토계획에서 말하는 개발과 환경의 통합 및 지역간 통합의 한 형태라 하겠다

공간적 도농통합에 관해서는 그 동안에도 상당한 정책적 관심이 있어 왔다 특히 1995년부터 시행된 도농복합시로의 행정구역 개편은 그 결정판이라 할 수 있다. <표 3-12>에서 보는 것처럼 1995년 이후 현재까지 전국에서 42시 39군이 행정적으로 통합되어 이미 40개의 도농복합시가 형성되었다. 또한 경기도의 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 광주시와 충남 논산시, 경남 양산시 등은 군이 그대로 시로 승격하여 실질적으로는 도농복합시형태를 띠고 있는 곳이다 이 밖에 6대광역시도 도·농통합권역의 하나이다¹⁹⁾. 그러나 상대적으로 기능적 도·농통합에 대해서는 관심이 미흡하였다고 할 수 있다 농촌을 농업과 농업인을 위한 동질적 공간으로만 인식하여 왔기 때문이다 도시와 농촌의 기능적 융합을 이미 경험한 바 있는 영국과 달리 우리나라나 일본에서는 기능적 도농통합을 위한 출발선에 와 있다고 하겠다.

19) 일본의 경우는 무려 3,217개의 시정촌이 있다. 우리나라의 시·군이 163개임에 비추어 무려 20배가 넘는다. 이처럼 기초지방자치단체가 세분되어 있다 보니 지자체간의 연계 내지 협력이 중요한 관심사가 될 수 밖에 없다. 다자연거주지역에서 시정촌간의 연계를 통한 권역의 형성을 첫 번째 전략으로 제시한 데는 이러한 지방행정상의 배경이 존재한다

(3) 도농통합형 농촌발전을 위한 과제

<표 3-13>와 <그림 3-3>은 본연구의 사례대상지역인 경기도 광주시 도척면충청북도 제천시 송학면 및 충청남도 홍성군 홍동면 주민을 대상으로 살펴 본 도시자본 및 도시민 유치에 대한 의식조사 결과이다. 전체적으로 보면 도시자본이나 도시민의 유치에 대한 농촌지역의 반응은 기대반 우려반이다. 그러나 지역별로 비교하여 보면 다음과 같은 미묘한 차이를 발견할 수 있다.

광주시 도척면에서는 도시자본 및 도시민 유치에 대하여 대체로 긍정적 영향보다 부정적 영향에 대한 의견이 높게 나타난다. 만점을 5점으로 했을 때 일자리 창출(3.09), 지가상승(3.08), 커뮤니티 활력증진(2.94) 등의 긍정적 영향에 대한 동의점수보다 환경 및 경관손상(3.41), 농지감소(3.29), 위화감 조성(3.01) 등의 부정적 영향에 대한 동의점수가 높게 나타나는 것이다. 반면 제천시 송학면 주민들은 도척면 주민들과 반대의 경향을 나타낸다. 일자리 창출(3.59), 지가상승(3.57), 커뮤니티 활력증진(3.19) 등에 대한 기대감이 환경 및 경관손상(3.44), 농지감소(3.24), 위화감 조성(2.73) 등의 부정적 영향보다 높게 나타나고 있다. 홍성군 홍동면은 양자의 중간적 입장을 보인다. 일자리 창출(3.44), 지가상승(3.17) 등에 대한 기대감보다는 환경 및 경관손상(3.70), 농지감소(3.55) 등에 대한 불안이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 반면 도시민의 유입에 대해서는 커뮤니티 활력증진(3.04)이 위화감 조성(2.73) 보다 높게 나타나고 있다.

이미 도시자본의 유입을 어느 정도 경험한 광주시 도척면에서 부정적인 반응이 높게 나타나고 있는 것은 시사하는 바가 크다. 자연환경과 경관의 보전 유입주민과 기존주민이 어울릴 수 있는 공동체 형성 등이 도농통합형 농촌발전의 과제임을 알 수 있다. 반면 인구감소율이 높은 농업지역인 홍성군 홍동면에서 도시자본의 유입에 대하여 부정적인 반응이 많이 나타나고 있음은 의외이다. 원래 도시화의 압력이 낮은 곳이기 는 하지만 도시자본 유치전략이 모든 농촌에 적용될 수 있는 것은 아님을 보여주는 좋은 사례이다. 보다 중요한 것은 주민들의 의사로서

<표 3-12> 도농복합시 현황(2000.2.현재)

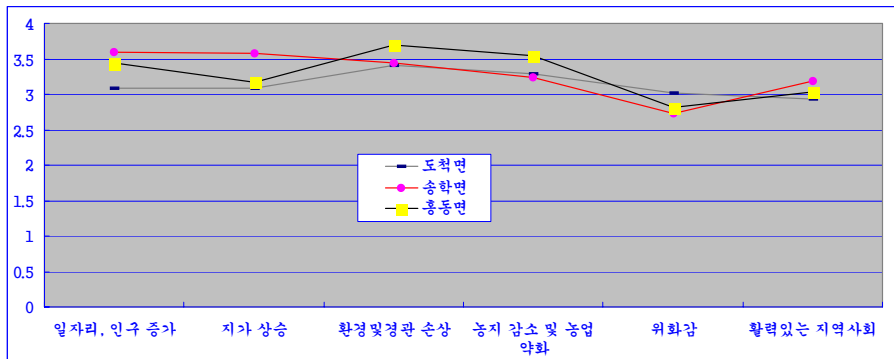
	시	관할지역	구역	인구(명)	면적(km)
경기	평택시	송탄시, 평택시, 평택군	1읍 8면13동	352,181	452.12
	남양주	미금시, 남양주군	3읍 6면 6동	334,623	459.99
강원	춘천시	춘천시, 춘천군	1읍 9면15동	248,370	1,116.35
	원주시	원주시, 원주군	1읍 8면16동	265,073	867.76
	강릉시	강릉시, 명주군	1읍 7면13동	232,067	1,040.05
	삼척시	삼척시, 삼척군	2읍 6면 4동	84,523	1,185.79
충북	충주시	충주시, 증원군	1읍12면12동	218,768	983.90
	제천시	제천시, 제천군	1읍 7면 9동	148,155	882.27
충남	천안시	천안시, 천안군	2읍10면14동	403,017	636.48
	공주시	공주시, 공주군	1읍10면 6동	136,819	940.71
	보령시	대천시, 보령군	1읍10면 5동	120,721	567.77
	아산시	온양시, 아산군	1읍10면 6동	180,618	542.30
	서산시	서산시, 서산군	1읍 9면 5동	150,763	739.16
전북	군산시	군산시, 옥구군	1읍10면18동	279,644	376.83
	익산시	이리시, 익산군	1읍14면12동	335,277	507.01
	정읍시	정주시, 정읍군	1읍14면 8동	151,134	692.59
	남원시	남원시, 남원군	1읍15면 7동	104,544	752.85
	김제시	김제시, 김제군	1읍14면 4동	118,563	545.31
전남	여수시	여수시, 여천시, 여천군	1읍 6면21동	326,666	498.10
	순천시	순천시, 승주군	1읍10면12동	267,883	907.21
	나주시	나주시, 나주군	1읍12면 6동	110,148	603.69
	광양시	동광양시, 광양군	1읍 6면 5동	138,083	446.08
경북	포항시	포항시, 영일군	2구4읍10면19동	513,391	1,127.24
	경주시	경주시, 경주군	4읍 8면13동	291,611	1,323.68
	김천시	김천시, 금릉군	1읍14면 8동	151,459	1,009.56
	안동시	안동시, 안동군	1읍13면10동	186,188	1,519.18
	구미시	구미시, 선산군	2읍 6면22동	335,487	617.16
	영주시	영주시, 영풍군	1읍 9면 9동	133,534	668.51
	영천시	영천시, 영천군	1읍10면 5동	121,930	919.76
	상주시	상주시, 상주군	1읍17면 6동	127,127	1,254.87
	문경시	점촌시, 문경군	2읍 7면 5동	90,148	912.10
	경산시	경산시, 경산군	2읍 6면 6동	212,489	411.36
경남	창원시	창원시, 창원군 일부	1읍 2면12동	514,935	292.66
	마산시	마산시, 창원군 일부	2구1읍4면27동	434,490	329.46
	진주시	진주시, 진양군	1읍15면21동	341,516	712.85
	통영시	충무시, 통영군	1읍 6면11동	139,093	235.44
	사천시	삼천포시, 사천군	1읍 7면 6동	119,597	396.07
	김해시	김해시, 김해군	1읍 7면 9동	326,070	463.29
	밀양시	밀양시, 밀양군	2읍 9면 5동	126,641	799.03
	거제시	장승포시, 거제군	1읍 9면 6동	173,090	399.90

자료 : 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogoha.go.kr>)

<표 3-13> 도시자본 유치에 대한 사례지역별 인식조사결과

질문 내용	광주시 도척면	제천시 송학면	홍성군 홍동면
일자리도 생기고 인구도 늘어나 지역발전에 도움이 된다.	3.09	3.59	3.44
지가가 상승하므로 바람직하다.	3.08	3.57	3.17
주택, 공장 입지가 증가함으로써 환경 및 경관이 손상된다.	3.41	3.44	3.70
전반적으로 농업에 관심이 없어지고 농지도 감소한다.	3.29	3.24	3.55
농촌 주민과 도시민간에 위화감이 생긴다.	3.01	2.73	2.82
농촌 주민과 도시민이 어울려 활력 있는 커뮤니티가 된다.	2.94	3.19	3.04

주) 응답결과를 만점을 5점으로 하여 환산한 점수임



<그림 3-3> 사례지역 주민의 도·농 통합에 대한 인식

주민 스스로 자기 지역의 미래상을 그리고 이를 달성할 수 있도록 제도적으로 보장해 줄 수 있어야 할 것이다. 도시자본에 대한 부정적 반응과는 달리 홍동면 주민들은 도시민의 유입에 대해서는 긍정적인 반응을 보이고 있다. 문제는 어떻게 도시민을 유입할 수 있는 여건을 만들어 나갈 수 있는가에 있을 것이다.

이상의 논의를 바탕으로 도농통합형 농촌 정주기반 구축을 위한 과제를 든다면 다음 4가지로 압축할 수 있을 것이다.

① 다양한 유입인구의 수용을 위한 조건 정비

전원생활을 동경하는 도시민이 많다 하더라도 막상 실현에 옮기기는 쉽지 않

은 일이다. 도시민이 농촌에 체재하는 빈도를 높이고 나아가서 정주할 수 있게 하기 위해서는 농촌의 자연경관 보전과 아울러 생활환경정비가 선행되어야 한다. 농·산촌의 라이프 스타일을 즐기면서 한편으로는 도시에 비교하여 손색없는 생활을 실현할 수 있어야 하는 것이다. 이를 위하여는 우선 도로, 상·하수도, 고속정보통신망 등의 기초적인 생활환경시설을 정비함과 동시에 생활의 안전을 확보할 수 있도록 의료 및 치안시설이 구비되어야 할 것이다 이들 시설의 정비는 도시민의 농촌정주 촉진을 위한 기반으로서 뿐 아니라 현재 농촌주민의 삶의 질 증진을 위해서도 반드시 필요한 일이다. 다음으로는 농촌에서도 어느정도의 문화생활과 고차서비스를 누릴 수 있도록 도시와의 접근성을 강화할 수 있어야 할 것이다. 정주생활권체계 등, 서비스공급에 대한 권역적 접근이 필요해진다²⁰⁾.

또한 농촌 지역사회의 폐쇄성 및 배타성은 도시주민의 이주에 장애요인으로 작용할 수 있다. 따라서 연령·성을 초월한 다양한 주체의 커뮤니티 참여 등을 통하여 외부에 개방적인 마을분위기를 형성하여 나가는 것도 중요하다

② 농촌적 매력의 보전과 활용을 위한 토지이용체계의 확립

농촌이 농촌다움을 잃지 않고 발전해 나가기 위해서는 농촌의 매력을 형성하는 요소인 자연환경과 경관의 유지·보전·재생이 필요 불가결하다 그러나 도시자본의 유치와 농촌의 경관보전을 병행하여 나가는 결코 쉽지 않은 노릇이다

특히 우리나라에서 채택하고 있는 획일적이고 경직적인 용도지역지구제하에서는 지역의 실정에 맞는 바람직한 토지이용 구현이 곤란할 경우가 많다 따라서

20) 아래의 표는 한 전원주택 전문 부동산회사에서 전원주택 희망자총 3,406명)를 대상으로 조사한 전원주택 구입시 주요 고려사항에 대한 조사결과이다 항목중 2개를 고르게 한 결과 응답총수 가운데 자연환경 36.2%, 교통여건 31.3%, 투자가치 10.4%, 생활편리성 8.7%의 순으로 나타나고 있어 자연환경 다음으로는 교통과 생활편익시설에 대한 관심이 높음을 알 수 있다

구분	응답총수	교육시설	교통여건	낮은지가	생활편의	자연환경	투자가치	휴양시설
응답수	6,929	145	2,172	423	603	2,505	718	363
구성비(%)	100.0	2.1	31.3	6.1	8.7	36.2	10.4	5.2

주) 응답자수는 3,406명이며 문항중 2개를 선택하게 함

자료: (주)그린넷 홈페이지(<http://www.greenhome.net>)

국토이용체계의 개편에 따라 새롭게 도입되는 개발행위허가제 등의 계획기법을 충분히 활용할 필요가 있다. 이와 아울러 시·군단위의 토지이용계획에서 제시된 지역의 장기 비전을 구현하는 수단으로서 마을단위에서의 상세한 토지이용계획 및 이에 실효성을 부여하는 제도적 장치를 강구해 볼 만 하다 주민참여에 의한 마을단위계획의 수립을 통하여 주민들은 자기가 참가하여 작성한 계획에 의하여 지역이 어떻게 변화되고 있는가를 봄으로써 주인의식을 배양할 수 있다

③ 커뮤니티의 정비 및 강화

농촌에서는 전통적으로 마을(자연부락 또는 행정리)이 지역의 의사결정기능과 조정기능, 행정의 대체기능을 담당하여 왔다. 그러나, 인구감소 등으로 공동화(空洞化)되고 있는 마을이 증가하고 있으며, 그렇지 않은 마을들도 사회·경제적 구조변화로 공동체성(共同体性)이 약화되고 있어 커뮤니티로서의 기능이 저하되고 있는 실정이다. 이상문(1998)은 마을을 거치지 않고 개별가구와 중심지가 바로 연결되는 새로운 정주체계가 형성되고 있으며 마을의 공식조직인 마을회의, 부녀회 등은 거의 형식적인 정기모임만을 가질 뿐 유명무실하게 운영되고 있고 종래에 왕성하던 친목계조직은 성원의 부족으로 구성대상이 먼단위까지 확대되는 등의 관찰결과를 보여주고 있다

농촌커뮤니티의 기능은 실로 다양할 수 있다. 첫째, 도시민들에게 상품이 될 만한 가치있는 지역자원을 찾아내어서 이를 사업화하고 마케팅함으로써 지역의 활성화를 도모할 수 있다. 제3장에서 살펴 본 그린 투어리즘은 그 대표적 예로써 농림부에서는 그린 투어리즘의 사업주체를 마을로 정하고 있다. 둘째, 행정기관을 보완하여 마을의 생활환경시설을 정비하는 일이다. 농림부(1997)에서는 <표 3-14>에서 보는 것처럼 마을내의 생활환경시설에 대해서는 마을주민이 자체적으로 공급계획을 수립하게 하고 마을외부의 생활환경시설에 대해서는 행정기관에서 공급계획을 수립하여 공급하는 방안을 검토한 바 있다. 마지막으로 마을의 토지이용계획을 수립하는 일이다

<표 3-14> 농촌 생활환경시설의 유형별 계획주체

시설유형		시설품목	계획주체
마을내 생활 환경 시설	마을기반시설	마을안길, 진입로, 간이상수도, 하수도	마을주민
	마을생활공동시설	마을회관, 어린이놀이터, 동네마당, 공동컴터	
	마을생산공동시설	농로, 공동창고, 집하장, 용수로	
	마을복지문화시설	노인정, 부녀회관, 체육시설	
	마을환경보전시설	마을소하천, 쓰레기처리장, 간이오폐수처리장	
마을외 생활 환경 시설	간선도로	지역간도로(국도, 지방도), 지역내도로(군도, 면도), 마을간도로(리도)	행정기관
	광역상·하수도	광역상수도, 광역하수도	
	광역환경보전시설	하수종말처리장, 쓰레기매립장/소각장, 하천	
	지역복지문화센터	군·면단위 복지회관, 의료시설, 사회시설	
	전기통신설비	전기공급시설, 통신시설	

자료 : 농림부, 농어촌 생활환경정비구역 설정기법 및 재정비계획 기술개발 연구1997

앞절에서 구체적으로 살펴 본 바와 같이 일본에서는 2002년부터 마을가꾸기 유신대책이라는 정책을 통하여 농촌커뮤니티의 육성을 적극적으로 추진하고 있다. 또한 영국에서는 전국적으로 10,200단체가 조직되어 있는 Parish를 통하여 커뮤니티활동이 활발하게 전개되고 있다.

<표 3-15> 영국의 커뮤니티(Parish) 개요

설치근거	지방정부법 등
역사· 경위	<ul style="list-style-type: none"> Parish는 원래 장원(manner)의 지역단체였으나 도로법(1555), 구빈법(1601) 등에 의하여 도로행정과 구빈행정을 담당하는 단체로 되었으며 1894년에 제정된 지방정부법에 의하여 지방정부의 하나로 자리매김 1997년 현재 영국에는 10,200단체의 Parish가 있으나 주로 농촌부에 분포하고 있으며 Parish의 규모는 500인 전후가 많음
조직· 기구	<ul style="list-style-type: none"> 유권자 200인 이상의 Parish에서는 직접선거로 선출된 의원으로 구성되는 Council에서 의사결정 유권자 200인 미만의 Parish에서는 Council의 설치가 임의화되어 있으며, Council을 두지 않을 경우에는 연간 2회 이상의 주민총회 개최가 의무화되어 있음
활동· 기능	<ul style="list-style-type: none"> Parish는 지역을 대표하여 상위지방자치단체에 의견을 전달하고 가수 전력, 철도, 버스회사와 교섭권이 있음. 상위의 지방자치단체가 Parish와 관련된 시책을 시행하고자 할 경우에는 Parish와의 사전협의가 의무화되어 있음 Parish에서는 관광농원, 공동묘지, 레크리에이션시설 등의 유지관리, Parish경찰의 설치, 도로의 정비, 초등학교의 운영, 지역봉사활동과 커뮤니티활동에 대한 재정지원 등의 행정서비스를 제공함

자료 : 市町村行財政研究調査會. 廣域化する市町村とこれからの住民自治のあり方に關する研究報告書. 2002

④ 농촌유형별 차별적 전략 추진

농촌지역은 다양한 형태로 존재한다. 굳이 도시자본을 유치하지 않아도 도시자본의 유입이 넘쳐나는 농촌이 있는가 하면 아무리 유치하려고 하여도 유입되지 않는 지역이 있다. 전자의 경우는 넘쳐나는 도시적 수요를 어떻게 선별하여 이를 기능적으로 통합시킬 것인가가 관건이고 후자의 경우는 어떻게 하면 지역 내에서 매력있는 자원을 찾아내어 이를 상품화할 수 있는가가 중요하다.

사례지역을 예로 들면 경기도 광주시 도척면과 같이 도시자본의 유입에 대하여 부정적인 주민이 많은 곳에서는 보다 강력한 토지이용계획을 통하여 입지에 따라 도시자본을 선별하는 전략이 필요해진다. 또한 제천시 송학면과 같이 도시자본의 유입을 바라는 지역에서는 적극적인 도시자본의 유치를 통하여 주민들의 기대에 부응하되 다소 느슨한 형태로라도 계획적 유치를 도모하여 자연과 경관보전을 병행하여 나가야 할 것이다. 홍성군 홍동면과 같이 도시자본의 유입에 부정적인 농촌지역이라면 지역농업의 고부가가치화를 도모하고 도농간의 인적교류를 활성화하는 전략이 마련되어야 할 것이다. 지역의 개성과 주민들의 의사를 무시한 획일적 도·농통합은 결코 바람직하지 않다.

4 CHAPTER

농촌지역의 유형화와 도·농통합형 정주기반 구축방안

1. 농촌지역의 유형화

1) 지역 유형화의 전제와 방법

(1) 농촌지역 유형화에 대한 선행 연구 개요

지역을 일정한 기준에 따라 구분하고 유형화하여 특성을 파악하는 일은, 국토 공간상에서 지역마다 다채롭고 복잡다단한 양상으로 관찰되는 공간적 현상들을 일목요연하게 파악할 수 있는 나름의 준거틀을 마련하는 작업이라 할 수 있다 또한 나아가 각 유형에 따라 적실한 정책 대안들을 발견하여 바람직한 국토의 미래상을 실현시키는 데 밑바탕이 되는 작업이기도 하다

그동안 우리나라에서도 주성분분석 및 요인분석 군집분석이나 특정 지표에 의한 등급화 등 다양한 기법을 이용하여 지역을 유형화하려는 시도들이 있었다 그 중 특히 농촌공간을 대상으로 진행되었던 지역유형 구분 사례들을 일부만 살펴보면, 우선 시·군 행정구역을 단위로 분석을 한 후 농촌지역에 해당되는 정주생활권에 대해 도시근교형, 일반농촌형, 특수농촌형 등으로 구분했던 연구(최양부 외, 1985), 정

주권 개발 대상 면을 공간단위로 삼고 주성분분석을 한 후 수도권근교촌, 내륙교통 중심촌, 제조업중심촌, 내륙농업중심촌, 해안평야촌, 해안관광촌, 산지관광촌 등으로 구분했던 연구(신호철 외, 1993), 논의의 초점을 과소화 지역에 집중하여 인구 감소율 지표를 근간으로 하고 인구밀도, 노령인구 비율까지 감안하여 과소화지역을 선정한 후 이에 대한 등급화를 통해 과소화 산간지역, 과소화 중간지역, 과소화 평야지역으로 분류했던 연구(정기환 외, 1999) 등을 들 수 있다.

그 이외에도 다양한 목적으로 지역 유형화와 관련되는 연구들이 진행되었으며,¹⁾ 그 분석의 단위 역시도 시·군 행정구역뿐만 아니라 읍·면이나 행정리(자연 마을)까지 대상으로 하는 등 여러 각도에서 지역 특성을 구분하는 작업들이 이루어져왔다. 그렇지만 최근 들어서는 지역개발 분야에서 연구의 대상으로서 농촌 공간에 대한 관심이 눈에 띄게 줄어들면서 농촌지역의 유형화와 관련되는 연구는 그리 활발히 진행되지 않고 있는 편이다. 또한 그 동안 진행되었던 연구들의 경우에, 도시근교지역이나 산간지역, 중간지역 등의 구분법과 같이 일본 농촌에 전형적으로 적용되는 분류 기준을 무비판적으로 받아들였던 예가 많이 있었고 농촌지역 분류에 흔히 사용되었던 몇몇 지표의 경우 요즘 들어서는 현상을 설명하는 준거로서 적실성이 떨어지는 사례도 많이 있다²⁾

본 연구에서는 농촌의 지형적, 산업적 특성을 중시한 기존의 유형화와 달리 도시와 농촌의 상호관계라는 새로운 관점에서 농촌지역의 유형화를 시도하여 보았다

(2) 농촌지역 유형화의 대상 및 방법

본 연구에서의 유형화는 특별시와 광역시를 제외한 전국의 165개 시·군을 대상으로 하였다. 중심도시와 농촌지역간의 연계라는 관점에서 보면 읍·면을 대

1) 특히 농촌공간과 직·간접적으로 관련되는 연구들을 연도 순으로 살펴보자면 대략 다음과 같은 것들을 들 수 있겠다. 이정환(1987); 정안성(1990); 유상건 외(1993); 장우환(1997); 김정연(1998); 박시현 외(2001); 건교부·국토연구원(2002) 등.

2) 예를 들어 유형 구분을 할 때 80년대까지 즐겨 사용했던 전화 보급률이나 도로 포장율 등의 지표들은 오늘의 농촌 특성을 파악하는 데는 적당치 않은 지표라 할 수 있다.

상으로 함이 바람직하나 읍·면간의 기능적 상호관계를 확인할 수 있는 데이터가 구축되어 있지 않기 때문에 현재로는 시·군단위 분석이 부득이하다. 통계분석방법으로는 요인분석을 사용하였으며, 사용된 변수는 모두 14개이다. 첫째, 인구 특성과 관련되는 변수로 연평균 인구 증감율(1990~2000년)을 사용하였다. 둘째, 지역간 연계를 나타내는 변수로 통근 유입량 및 통학 유입량 시·군 내 통근 비율, 시·군 내 통학 비율, 통근·통학 인구에서 통근 인구가 차지하는 비율의 다섯 가지 변수를 사용하였다. 어느 지역으로 유입되는 통근 및 통학 인구가 많다는 것은 그 곳의 중심성 정도가 높음을 의미한다. 시·군 내 통근 및 통학 비율은 타 지역으로 유출되지 않고 해당 지역 내에서 통근·통학하는 인구의 비중을 뜻하는데, 이는 그 지역의 자족성 정도를 나타내는 변수이다³⁾ 전체 통근·통학 인구에서 통근 인구가 차지하는 비율은 젊은 학생층 인구가 많은 도시지역에서 상대적으로 높은 수치를 기록하는 변수이다 셋째, 농업부문 이외의 지역경제 규모를 나타내는 지표로서 사업체수와 종사자수의 두 가지를 사용하였다. 이는 대체로 도시의 인구 규모와 밀접한 상관관계를 보인다 넷째, 농업부문에서는 농림업 종사자수, 겸업농가 비율, 2종 겸업농가 비율 등 농업 특성을 나타내는 변수들을 포함하였다. 겸업농가 및 2종 겸업농가 비율이 높게 나타나는 지역은 농업 이외에 제조업이나 서비스업의 고용 기회가 상대적으로 많음을 알려준다 다섯째, 지역의 산업구조와 관련되는 변수로서 1차·2차·3차 산업 각각의 종사자 비율을 분석 변수로 이용하였다.

3) 시·군 내 통근·통학 비율이 높다는 것은 어느 지역의 경제구조가 자족성이 크다는 것을 뜻하기도 하지만, 다른 한편으로 어느 지역이 인접 지역들과 활발한 상호연계를 이루지 않고 침체되어 있음을 나타낼 수도 있다. 실제로 경제 규모가 크고 자족적인 성장 기반을 갖춘 도시뿐 아니라 농업에 치우쳐 있고 접근성이 불리한 낙후지역에서도 이 수치는 높은 비율을 나타내는 경우가 많다

<표 4-0> 요인분석 변수 항목

변수 명	산출 방법
인구증감율	10년간 인구 증감율(1990년~2000년)
통근인구비	통근·통학인구 중 통근인구가 차지하는 비중
통근유입	해당 시·군으로 유입되는 통근인구
통학유입	해당 시·군으로 유입되는 통학인구
종사자 수	각 시·군별 사업체 종사자 수
사업체 수	각 시·군별 사업체 수
시군 내 통근 비율	타 시·군에 유출되지 않고 해당 시·군으로 통근하는 인구 비율
시군 내 통학 비율	타 시·군에 유출되지 않고 해당 시·군으로 통학하는 인구 비율
농림업 종사자 수	2000년 인구주택센서스 기준
겸업농가 비율	2000년 농업총조사 기준
2종 겸업농가 비율	2000년 농업총조사 기준
1차산업 비율	2000년 인구주택센서스 기준
2차산업 비율	2000년 인구주택센서스 기준
3차산업 비율	2000년 인구주택센서스 기준

2) 요인분석 결과의 해석

(1) 요인분석의 결과

전국 165개 시·군을 단위로 하여 총 14개 변수를 대상으로 산출한 상관행렬을 바탕으로 하여 직교회전(Vaimax 회전)의 방법으로 공통요인을 구해보면 아이겐치(eigen value)가 1 이상인 요인은 모두 세 개로 나타난다 이들 세 요인 중 제1요인이 전체 변동의 54.5%를 설명하고 있으며, 제2요인이 12.7%, 제3요인이 10.8%의 설명량을 지니는 것으로 나타났다. 그리고 이 세 요인을 모두 합한 누적 설명량은 전체의 78.1%를 기록하고 있다.

<표 4-1> 각 요인에 대한 변수들의 요인부하량

변수 항목	요인 1	요인 2	요인 3
3차산업 비율	0.872	0.305	-0.072
2종 겸업농 비율	0.791	0.246	0.292
1차산업 비율	-0.769	-0.475	-0.328
겸업농가 비율	0.746	0.214	0.291
농림업종사자	-0.697	0.107	-0.312
통근인구비	-0.655	-0.454	0.064
종사자 수	0.252	0.920	0.157
사업체 수	0.307	0.912	-0.004
통학유입	0.119	0.812	0.104
통근유입	0.165	0.773	0.501
시군 통학비율	-0.009	0.029	-0.886
시군 통근비율	-0.450	-0.234	-0.728
2차산업 비율	0.331	0.464	0.634
인구증감율	0.465	0.486	0.537
eigen value	7.635	1.785	1.519
개별 설명력(%)	54.5	12.7	10.8
누적 설명력(%)	54.5	67.3	78.1

(2) 각 요인점수의 공간 분포 패턴 및 요인에 대한 해석

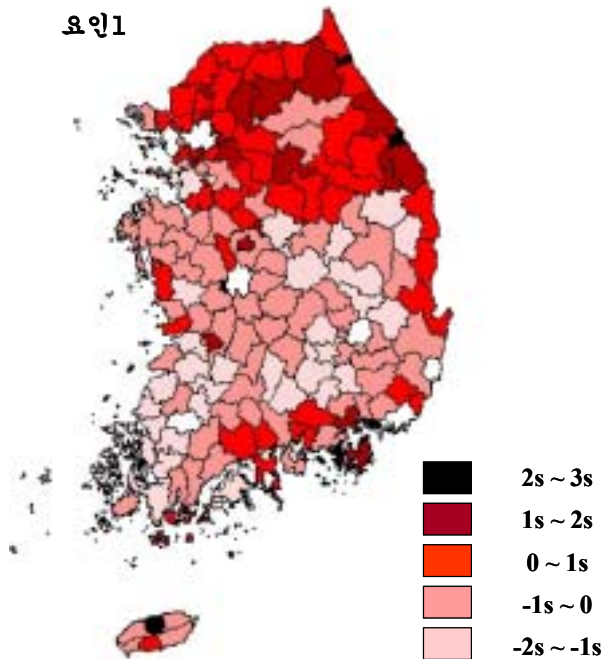
아래의 <표 4.3>에서는 요인분석 결과, 각 요인별로 1.0 이상의 높은 요인점수를 기록하고 있는 시·군들의 목록을 보여주고 있다. 각 요인별로 요인점수의 분포 패턴과 요인부하량이 높게 나타나는 변수에 대해 살펴봄으로써 분석의 결과를 해석할 수 있다.

우선, 요인1의 경우 3차산업 종사자 비율, 겸업농가 및 2종겸업농가 비율의 요인부하량이 크게 나타났으며, 1차산업 비율, 통근인구 비율에 대해서는 높은 부(-)의 값을 보이고 있다. 공간적으로 보면, 평야지역보다는 농업 비중이 낮은 해안과 산간지역에서 요인점수가 높게 나타나는 편이며 전통적으로 농업 우위의 지역에서는 요인점수가 낮은 모습을 보인다. 또한 춘천, 원주, 강릉, 청주, 목포, 전주, 마산 등과 같이 지방중심도시에서도 요인값이 높은 수치를 기록하고 있다.

요인1에서 높은 상관관을 보이는 변수들은 대체로 지역의 산업구조와 깊은 관련을 갖는 것으로서, 농업 이외에 제조업이나 서비스업 등 타 산업의 발달 정도를 시사하는 것으로 판단된다.

<표 4-2> 각 요인별 요인점수 1.0 이상인 지역

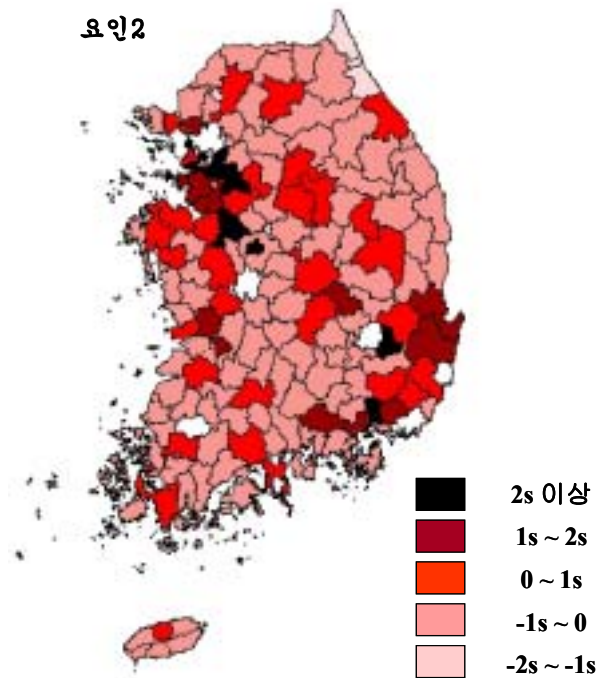
구 분	요인점수 1.0 이상인 지역
요인1	속초(2.8742), 제주(2.6462), 목포(2.3515), 동해(2.3409), 진해(2.1705), 통영(2.1129), 계룡출장소(2.0697), 동두천(1.9617), 과천(1.8323), 의정부(1.6373), 청주(1.6325), 의왕(1.6143), 태백(1.6087), 전주(1.5773), 오산(1.5295), 강릉(1.4907), 춘천(1.4855), 군포(1.4756), 원주(1.3851), 증평출장소(1.3485), 거제(1.2622), 하남(1.1631), 광주(1.0835), 가평(1.0660), 구리(1.0656), 마산(1.0544), 인제(1.0260), 삼척(1.0046)
요인2	수원(5.2727), 부천(3.3705), 성남(3.1563), 안산(2.8838), 안양(2.7576), 창원(2.6053), 천안(2.5906), 경산(2.2655), 용인(2.0813), 청주(2.0337), 포항(1.8654), 마산(1.8029), 고양(1.7510), 구미(1.5719), 전주(1.5493), 진주(1.5388), 김해(1.5243), 익산(1.5097), 경주(1.3351), 평택(1.1767), 화성(1.0288)
요인3	의왕(2.6524), 시흥(2.6167), 양주(2.5734), 군포(2.4714), 달성(2.4478), 오산(2.1463), 칠곡(2.0406), 광주(2.0378), 화성(2.0127), 남양주(1.9285), 울주(1.9275), 기장(1.9194), 하남(1.9128), 용인(1.8735), 양산(1.8136), 광명(1.5515), 김포(1.5052), 과천(1.5019), 구리(1.4983), 고양(1.3931), 고령(1.2479), 의정부(1.2285), 안산(1.2236), 화순(1.1717), 완주(1.1591), 청원(1.1250), 함안(1.1205), 담양(1.0565)



<그림 4-2> 요인1 점수의 공간적 분포 패턴

둘째, 요인2는 사업체 수와 종사자 수 그리고 통근 통학 유입 인구에 대해 높은 요인부하량을 보이고 있으며, 요인점수가 1 이상으로 높게 나타나고 있는 곳은 거의가 시 지역으로서, 인구가 증가하고 있는 대도시 인접 지자체이거나 천안, 전주, 구미, 창원, 마산, 진주 등 지방중심도시의 기능을 발휘하는 곳이다.

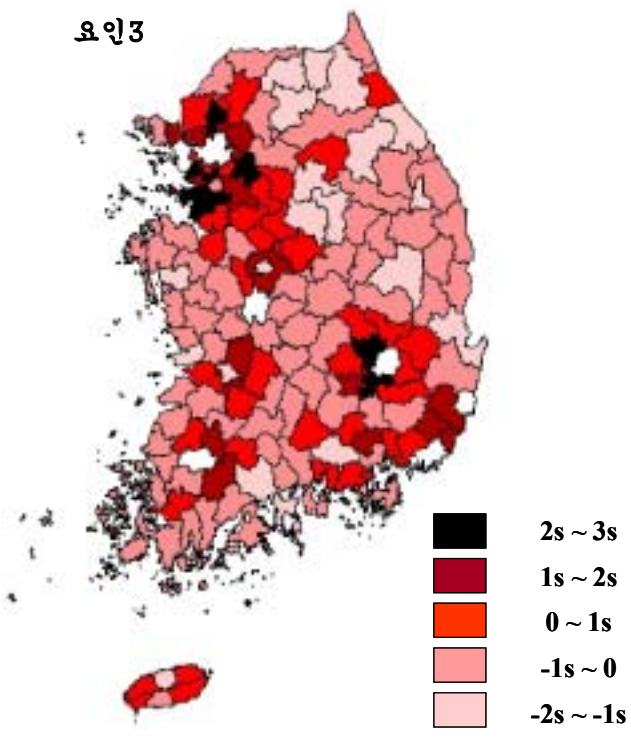
사업체 수라든가 종사자 수와 밀접한 상관관계를 갖는다는 것은 그 지역이 충분한 고용기회를 제공할 수 있는 일정 규모 이상의 중심도시임을 암시한다. 이는 해당 시·군으로 유입해 들어오는 통근 및 통학 인구에 대해서도 높은 상관을 보이고 있다는 것에서 더욱 분명해진다.



<그림 4-3> 요인2 점수의 공간적 분포 패턴

셋째, 요인3에서는 해당 시·군의 통근 및 통학 발생량 중 타 시·군으로 향하지 않고 그 자체를 목적지로 하는 통근 통학 비율에 대해 부(-)의 값이 높게 나타나고 있다. 이는 해당 지역 거주 인구가 다른 시·군으로 통근이나 통학을 하는 비율

이 높다는 것을 뜻하는 것으로, 주로 수도권이나 대도시 주변 사 군에서 높은 요인점수를 보이고 있다 한편으로 2차산업 비율에 대해서도 요인부하량이 다소 높게 나타나는데, 제조업체가 대도시 외곽에 많이 분포하고 있는 것과도 관련이 있을 듯하다. 이처럼 요인3의 경우는 대도시 주변의 주거 교외화라든가 사업체의 외곽 이전 등과 밀접한 연관을 갖고 있는 것으로 판단할 수 있겠다



<그림 4-4> 요인3 점수의 공간적 분포 패턴

한편 이러한 요인2와 요인3에서 높은 점수를 얻은 시·군의 공간적인 분포 양상을 인구주택센서스조사의 통근·통학 목적지와 대조해 보아도 의미 있는 시사점을 얻을 수 있다. 다음의 <표 4.4>에서는 각 시·군의 통근·통학 발생량 중 10% 이상이 목적지로 삼고 있는 곳을 중심도시로 설정하고 그 영향권에 있는 지역들을 나타내고 있는데, 표에서 확인할 수 있듯 10% 이상 통근·통학 목적지들은 모

두 중심도시 요인에서 요인점수를 높게 받은 지역인 반면 중심도시 통근·통학권에 포함되는 곳들은 대부분 교외화 요인의 점수가 높은 시·군됨을 알 수 있다.

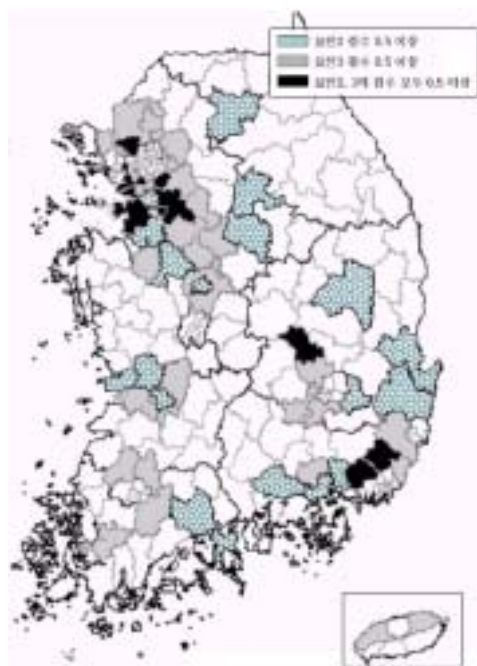
이러한 사실은 요인2와 요인3의 점수가 높게 나타나는 지역들을 나타내고 있는 <그림 4-4>의 상단 그림과 주요 통근·통학 중심도시가 포괄하고 있는 권역(10% 통근·통학)을 보여주는 <그림 4-4>의 하단 그림을 비교해보아도 확인할 수 있다.

<표 4-3> 인근 중심도시로의 통근·통학 비율이 높은 시·군 목록

지역 구분	중심도시	통근·통학권 해당 지역
수도권	서울	과천(50.0), 광명(43.0), 고양(40.5), 하남(40.0), 구리(34.1), 의정부(33.2), 남양주(32.9), 성남(30.0), 부천(25.0), 안양(24.4), 군포(23.9), 의왕(21.2), 김포(19.9), 용인(16.1), 시흥(14.5), 광주(12.6), 양주(12.0), 파주(11.6), 인천(11.4)
	수원	화성(14.0)
	성남	광주(11.0)
	의정부	양주(14.9)
	안양	의왕(20.0), 군포(14.6)
	안산	시흥(11.4)
부산·경남권	부산	기장(20.5), 양산(19.0), 김해(15.3)
	울산	울주(22.3)
	울주	울산(14.2)
	창원	마산(16.6), 진해(13.4)
	마산	합안(10.6), 창원(10.4), 진해(10.0)
	진주	사천(12.8)
대구·경북권	대구	달성(29.9), 경산(19.6)
	구미	칠곡(27.4)
광주·전남권	광주	화순(24.0), 담양(18.4), 장성(11.9)
대전·충남북권	대전	계룡출장소(17.5)
	청주	청원(19.4), 증평출장소(17.3)
	천안	아산(12.1)
전북권	전주	완주(21.6)
제주권	제주	북제주(18.6)

주) () 안은 각 시·군의 통근·통학 인구 중 중심도시로 향하는 인구의 비율(%)임.

자료 : 통계청, 2000년 인구주택총조사 표본조사 원시자료(통근·통학편)

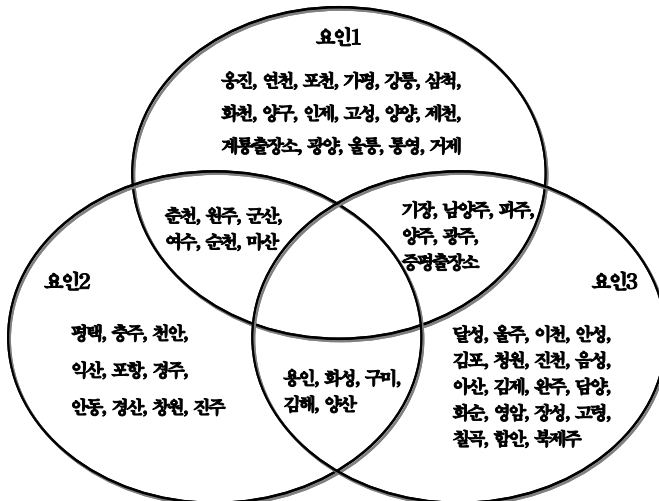


<그림 4-6> 주요 도시 통근·통학권 분포 및 2,3 요인 강세 지역

3) 유형별 지역구분

이상에서는 도시·농촌을 특별히 구분하지 않고 전국의 시·군 행정구역이 각 요인별로 어떠한 분포 양상을 보이는가를 중점적으로 살펴보았다 이들 세 요인 각각에서 높은 점수를 기록하고 있는 지역들은 앞서 살펴본 바와 같이 비농업적 요소가 강하거나 아니면 중심성이 높은 곳, 교외화가 진행되는 곳 등으로 구분되는데, 이들은 모두 도시적인 성격이 강한 곳이라 할 수 있다 그리고 우리나라의 보편적인 농촌지역은 이들 중 어디에도 포함되지 않는 시·군들 속에 상당 부분 자리잡고 있을 것으로 짐작된다.

여기에서는 이상의 분석 결과를 바탕으로 농촌지역의 유형화를 시도해 보기로 한다. <그림 4-5>에서 보는 것처럼 각 요인별로 높은 득점을 기록한 지역들이 중복되는 경우가 많아서 이들을 어떻게 배타적 유형으로 구분해 내는가 하는 것이 유형화의 핵심이다. 농촌지역에 초점을 두기 위하여 수원, 안산, 하남 등과 같이 순수하게 동부로만 이루어진 곳들은 유형화의 대상에서 제외하고 행정구역상 도농복합시 및 군 지역만을 대상으로 하였다.



<그림 4-7> 각 요인별로 높은 득점을 기록한 시·군 분포

유형 A는 요인 1에서만 높은 점수를 얻고 있는 시·군들이다.⁴⁾ 요인 1은 주로 농업의존도가 낮은 시·군들이 높은 점수를 나타내고 있다. 그런데 요인 1과 요인 2에서 고루 높은 득점을 얻고 있는 춘천, 원주, 군산, 여수, 순천, 마산 등은 주로 지방중심도시들이고 요인 1과 요인 3에서 공통적으로 높은 점수를 얻고 있는 기장, 남양주, 파주, 양주, 광주 등은 주로 대도시주변지역들이다. 따라서 요인 1의 강세지역 중에서 이들을 제외한 유형 A지역은 농업 의존도는 높지 않으면서 대부분 어업이나 관광 등에 대한 의존도가 높은 지역들로 볼 수 있다.

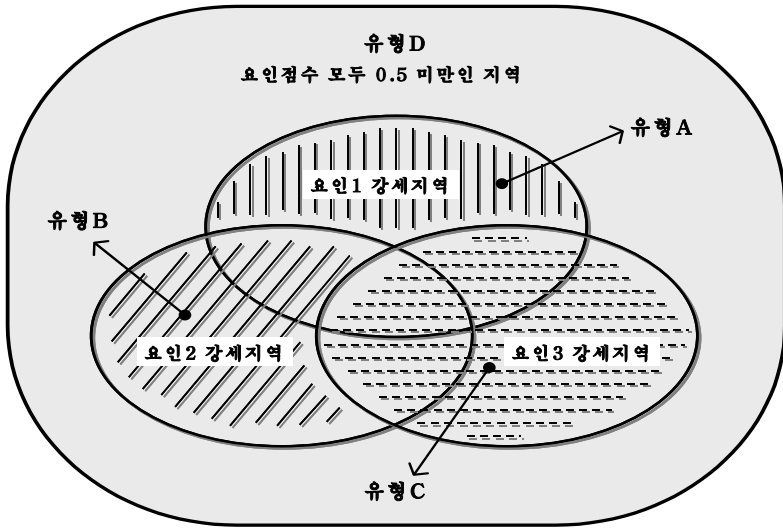
유형 B는 요인 2에서 높은 점수를 얻고 있는 시·군들 가운데 요인 3에서도 높은 점수를 얻고 있는 용인, 화성, 구미, 김해, 양산 등을 제외한 시·군들이다. 요인 2는 중심성을, 요인 3은 대도시 주변의 근교성과 관련있는 요인들이다. 따라서 요인 3과의 중복지역을 제외한 유형 B의 지역은 대체로 지방중심도시로 볼 수 있다.

유형 C는 다른 요인과의 중복여부에 관계없이 요인 3에서 높은 점수를 얻고 있는 시·군들이다. 대체로 대도시근교의 시·군들이 이 유형에 속한다.

마지막으로 유형 D는 위의 세 가지 유형 어디에도 해당하지 않는 지역으로서 요인 1, 2, 3의 모두에서 낮은 점수를 나타낸 시·군들이다. 우리나라의 일반적인 농촌의 모습을 유형 D에서 찾을 수 있을 것이다.

다음에 나타나 있는 다이어그램에서는 이러한 유형 분류의 과정을 개략적으로 나타내고 있으며, 이에 따라 각 유형별로 해당되는 시·군들의 목록은 <표 4-5>에 제시된 바와 같다.

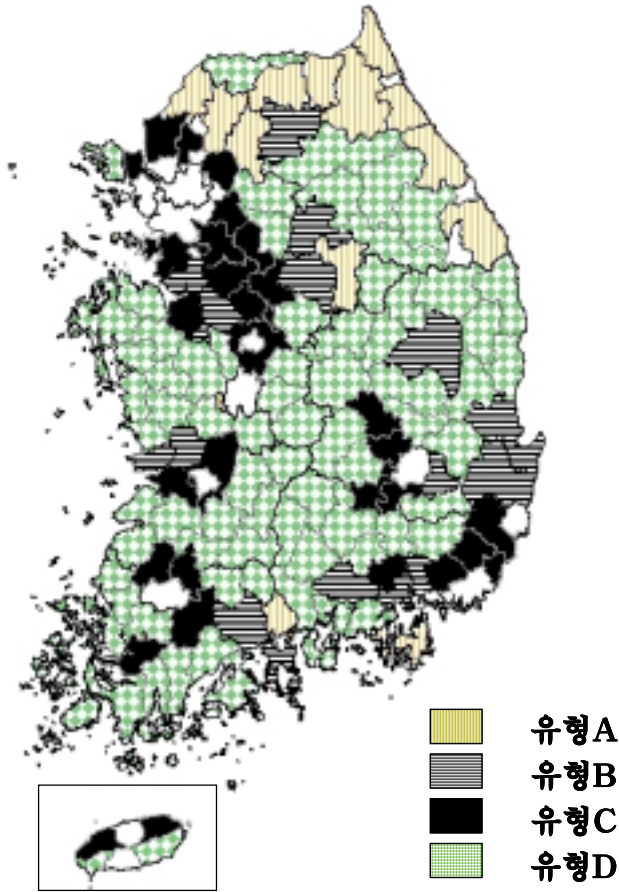
4) 해당 요인에서 강세를 보인다고 판정할 수 있는 점수 값을 정확히 지칭하기는 어려우나 여기에서는 각 요인별로 0.5 이상의 득점을 기록하고 있는 시·군을 기준으로 강세지역과 그렇지 않은 지역을 구분짓고자 한다.



<그림 4-8> 지역 유형 분류 과정에 대한 개념도

<표 4-4> 유형별 해당 시·군 목록

구 분	시·군 수 (2000년 기준)	유형별 해당 행정구역
유형A	시6, 군10, 출장소1	웅진, 연천, 포천, 가평, 강릉, 삼척, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양, 제천, 계룡출장소, 광양, 울릉, 통영, 거제
유형B	시16	평택, 춘천, 원주, 충주, 천안, 군산, 익산, 여수, 순천, 포항, 경주, 안동, 경산, 창원, 마산, 진주
유형C	시11, 군18, 출장소1	기장, 달성, 울주, 남양주, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 양주, 화성, 광주, 청원, 진천, 음성, 증평출장소, 아산, 김제, 완주, 담양, 화순, 영암, 장성, 구미, 고령, 칠곡, 김해, 양산, 함안, 북제주
유형D	시14, 군63	강화, 여주, 양평, 홍천, 횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 보은, 옥천, 영동, 괴산, 단양, 공주, 보령, 서산, 논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안, 당진, 정읍, 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 나주, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 무안, 함평, 영광, 완도, 진도, 신안, 김천, 영주, 영천, 상주, 문경, 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 성주, 예천, 봉화, 울진, 사천, 밀양, 의령, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 함천, 남제주



<그림 4-9> 전국 시·군(140개)에 대한 유형 구분도

제2장에서 수행한 바 있는 사례조사지역 가운데 경기도 광주시는 유형 C, 충청북도 제천시 유형 A, 충청남도 홍성군은 유형 D에 각각 속한다.

4) 지역유형별 농촌특성 비교

이상에서 전국 시·군을 4개의 유형으로 구분해 보았다. 유형별 특징을 한 마디로 요약한다면 유형 A는 비농업분야에 대한 의존도가 높은 비도시지역, 유형 B는 비교적 자족성이 높은 도농복합시지역, 유형 C는 대도시 교외지역, 유형 D는

농업의존도가 높은 일반적인 농업지역이라고 볼 수 있겠다

이하에서는 농촌지역을 읍·면부로 정의하고 유형별 농촌지역의 특성을 개괄해 보기로 한다.

(1) 인구

읍·면부의 인구는 유형C에서만 평균적으로 증가하는 경향을 나타낼 뿐 다른 유형에서는 모두 감소하고 있다. 유형 D의 감소폭이 가장 크며, 유형 A, 유형 B의 순이다. 유형 B(군지역이 없이 모두가 도농복합시지역으로 구성되어 있음)에서는 시·군전체 평균인구는 증가하는데 반하여 읍·면부의 인구는 감소하고 있어 시·군내의 중심시가지가 지역성장을 주도하고 있음을 알 수 있다.

<표 4-5> 유형별 인구 특성 비교

(단위 : 명, %)

유 형	해당 시·군 평균 인구(2000년)	'90-2000년간 연평균 인구증감율	
		각 시·군 평균	읍·면부
유형 A	76,416	-0.8	-1.8
유형 B	322,560	1.1	-0.2
유형 C	140,250	1.3	0.9
유형 D	65,701	-2.9	-3.1

자료 : 통계청, 인구및주택총조사보고서, 2000.

(2) 농가특성

<표 4-7>은 지역유형별로 읍·면부의 평균 농가비율과 전업농가비율을 나타낸 것이다. 농업의존도가 높은 지역인 유형D에서 양 비율 모두 가장 높은 수치를 기록하고 있다. 자족성 높은 도농복합시로 구성된 유형B지역의 읍·면부가 다음으로 농가비율이 높게 나타나고 있으며, 지역경제를 주로 비농업부문에 의존하고 있는 유형A의 읍·면부에서 농가 비율 및 전업농가비율이 낮게 나타나고 있다

<표 4-6> 지역 유형별 읍·면부 농가 및 전업농가 비율

(단위 : %)

유 형	읍·면부 농가 비율	읍·면부 전업농가 비율
유형 A	29.6	57.3
유형 B	40.8	64.5
유형 C	31.5	60.2
유형 D	50.7	73.8

자료 : 농림부, 농업총조사보고서, 2000

그러나 유형C에 속하는 시·군들의 경우에는 해당 유형 내에서도 매우 큰 편차를 보이고 있다. 다같이 대도시 교외지역이라 하더라도 대도시의 규모에 비례하여 농가비율이 낮게 나타나고 있는 것이다 예를 들어 남양주, 용인 등 수도권 교외지역의 농가비율은 매우 낮게 나타나는 반면, 담양, 장성 등 광주광역시 교외지역들은 농가비율이 높게 나타나고 있는 것이다

<표 4-7> 유형C 지역의 읍·면 농가 비율 비교(2000년)

(단위 : %)

구 분	시·군 명	농가 비율	전업농가 비율
농가 비율 높음 ↑ | | | ↓	김제시	61.8	73.3
	담양군	58.6	69.4
	장성군	55.1	77.4
	영암군	53.8	81.7
	고령군	46.9	80.0
농가 비율 낮음 ↓ | | | ↑	기장군	11.9	51.6
	광주군	11.5	39.6
	용인시	8.7	47.4
	양산시	8.2	52.3
	남양주시	6.1	46.6

주) 유형 C에 해당하는 지역들 중 농가 비율 기준으로 상·하위 5개 시·군을 뽑은 것임.
자료 : 상계자료

(3) 토지이용

토지이용과 관련되는 지표들도 지역 유형간에 차이를 보여주고 있다 경지면 적은 특히 유형A에 해당하는 지역에서 많이 줄어들고 있다. 이들 지역은 산간이

나 해안에 위치하고 있는 경우가 많아 한계농지를 중심으로 경작을 포기한 사례가 많았기 때문에 짐작된다. 그리고 지난 10년간(1990~2000년) 도시계획구역 면적은 주로 대도시근교지역으로 구성되어 있는 유형 C에서 가장 크게 늘어난 것을 알 수 있다.

<표 4-8> 유형별 경지 면적 및 도시계획구역 면적 변화('90-2000년)

구 분	시·군 평균 경지 면적 변화율(%)	도시계획구역 평균 증가 면적(km ²)
유형 A	-18.3	3.5
유형 B	-13.2	25.9
유형 C	-14.8	45.6
유형 D	-8.5	4.9

자료 : 각 시·도 통계연보

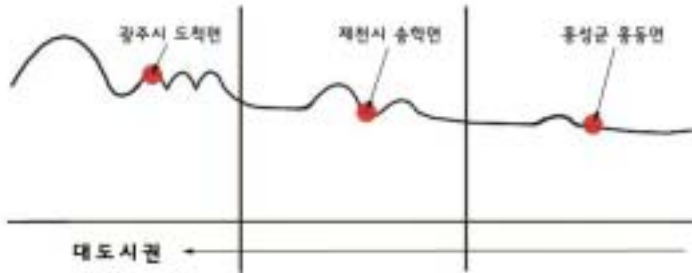
5) 시사점

이상에서 요인분석을 통하여 전국의 시·군을 유형화하는 한편, 유형별로 농촌적 특성을 비교하여 보았다. 전국의 165개 시군은 나름대로의 특성을 가지고 있어서 이를 몇 개의 그룹으로 유형화한다는 자체가 무리한 시도일 수 있다. 그럼에도 불구하고 본연구에서의 유형화작업은 다음과 같은 의의를 갖는다고 하겠다.

아무리 우리 농촌의 미래상이 도·농통합적 농촌공간 형성에 있다고 하더라도 모든 농촌지역이 동일한 잠재력을 갖고 있다고 볼 수는 없다. 현실적으로는 특정 지역에 한해서만 도시적 개발압력이 존재하거나, 그러한 농촌지역으로의 도시민 인구 유입이나 공장 입지 등은 사실상 바람직한 형태의 도·농 통합형 정주기반 구축의 모델을 보여주기보다 농촌지역의 일방적 도시화 과정, 토지이용상 난개발 등이 문제가 되곤 한다. 한편 전혀 도시적 개발압력이 존재하지 않는 농촌지역에서는 사람, 산업, 물리적 시설 등의 측면에서 도시와의 기능적 연계가 지역발전의 중요한 의미를 가지게 되나, 아직까지 별 다른 대안이 모색되지 않고 있다. 이처럼 농촌지

역의 다양한 정주여건으로 인해 도·농 통합형 농촌 정주기반 구축의 방향은 대단히 다양한 스펙트럼을 가질 수밖에 없다는 점을 염두에 두어야 한다.

이는 앞서 제2장의 사례분석에서도 뒷받침되는 바이다. 예를 들어, 광주시 도척면처럼 대도시 영향권 하에 놓여 있어 개발압력이 증대하는 곳이라면 토지이용의 세분화 등을 통한 쾌적한 공간 기능 창출이 도·농 통합형 정주기반 구축을 위해 중요한 반면, 홍성군 홍동면과 같이 농업에의 의존도가 높고 인구유출이 높은 곳에서는 농업과 연계한 산업의 육성과 이를 바탕으로 한 도시민과의 교류 등이 도·농 통합형 정주기반 구축을 위해 더욱 중요할 것이다.



<그림 4-8> 도시와의 관계에서 본 농촌지역의 다양한 위치

도·농통합의 관점에서 지역유형이 갖는 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 도시화의 압력을 강하게 받고 있는 교외화 지역(유형C)의 경우는 무질서한 개발행위를 제어할 수 있는 계획적이고 장기적인 토지이용규제의 수단을 찾는 것이 급선무일 것이다. 그리고 중심도시와는 상대적으로 먼 곳에 위치해 있으면서 농업에 대한 의존도도 상대적으로 낮은 지역들(유형A)은 지역의 자연자원과 경관자원을 활용하여 보다 적극적인 도시자본의 유치를 강구하여야 할 것이다. 관광 이외에 첨단정보통신망을 구축하여 텔레워크(tele-work)나 분사무소(satellite office)를 유치하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 비교적 자족성이 높은 도농복합시 형태의 농촌 지역(유형B)은 중심도시와 주변농촌지역간의 기능적 연계하에서 중심도시의 활성화를 추진하고 농촌의 정주기반을 계획적으로 구축해 나가야 할 것이다. 유형B의

지역은 생활권과 행정구역이 대체로 일치한다는 점에서 도·농통합적 농촌발전의 제도적 기반이 상당히 갖추어져 있다고 볼 수 있다. 마지막으로, 이상의 경우들에 해당하지 않으면서 우리 국토 공간에서 상당 부분을 차지하고 있는 일반적인 농촌 지역(유형D)은 농업기반을 활용하여 그린 투어리즘을 활성화하고 도시자본의 선별적 유치를 통하여 지역경제의 활력을 갖추는 것이 무엇보다 중요한 과제로 대두된다.

본연구에서 시도한 유형화는 주로 산업 및 통근·통학과 관련된 변수들을 기준으로 한 것이다. 그러나 전술한 바와 같이 산업이란 농촌 정주기반을 구성하는 하나의 요소에 불과할 뿐이다. 농촌 정주를 결정짓는 또 하나의 중요한 요소인 생활서비스와 관련된 변수들은 전혀 고려되지 않았다. 예를 들어서 유형D에 속하는 일반 농촌지역들은 농업인의 비율이 높고 장거리통학이 가능한 학생인구가 적기 때문에 외지로의 통근·통학비율은 낮게 나타날 수 있다. 하지만 각종 서비스시설의 부족으로 통원권이나 구매권은 지역경계를 넘어서 광역적으로 나타날 수 있다. 다시 말하면 산업적인 측면에서는 도시와의 연계가 미약한 것으로 나타나나 서비스의 공급측면에서는 주변도시와의 의존도가 상당히 높게 나타날 수 있다는 것이다.

이는 이용가능한 전국데이터의 부족에서 오는 어쩔 수 없는 한계이다. 그러나 농촌의 서비스 공급부족은 유형에 관계없이 모든 농촌지역에서 공통적으로 안고 있는 문제로 보인다. 제2장에서 살펴 본 3개 농촌지역에 대한 사례조사 결과를 보더라도 그러하다. 유형C에 속하는 광주시의 도척면이나, 유형A에 속하는 제천시의 송학면, 유형D에 속하는 홍성군 홍동면 모두에서 면 단위의 기초 중심지는 저차생활용품 구매 등의 지극히 제한적 기능만을 수행하고 있는 것으로 나타나고 있으며 고차생활용품 구매권이나, 편의시설이용권, 통원권 등은 시·군 또는 시·군의 경계를 넘어서 이루어지는 것으로 나타나고 있는 것이다. 그리고 생활환경에 대해서도 사례지역 모두에서 공통적으로 교통의 불편함과 생활편의시설 부족 그리고 교육여건의 불비를 문제점으로 제시하고 있다. 따라서 모든 농촌지역이 동일한 생활환경상의 불편을 느끼고 있다고 가정하여도 큰 무리는 없을 것으로 보인다.

2. 도·농 통합형 농촌정주기반 구축방안

1) 농촌지역 정주체계에 적합한 시설 및 서비스 기반 정비

(1) 농촌 중심지, 마을과 정주체계

사람이 정주하는 데에는 최소한의 기초 시설과 서비스가 필요하다 때문에 과거 농촌정주생활권 계획을 논의할 당시와는 여건이 변화하였음에도 불구하고(5) 농촌 생활·문화의 거점이고, 대도시와 농촌을 매개하는 유통의 거점이며, 주변 농촌마을과 농업의 지원거점으로서 면모를 갖춘 최단거리에 있는 농촌기초중심지 육성은 여전히 도·농 통합형의 농촌발전을 위한 효과적 전략이 된다.

그러나, 제2장의 분석 결과에서도 나타나듯이 현실적으로 농촌기초중심지 역할을 수행할 것으로 기대되었던 면 소재지의 기능은 전반적으로 약화되고 있다 더욱이 앞에서 언급하였듯이 향후 고속교통망의 구축으로 접근성이 비약적으로 향상되면, 대부분의 농촌 소도시로부터 고속국도까지는 10~20분이면 도달할 수 있고 상위 대도시까지도 1시간 이내에 도달할 수 있게 된다(김정연·전영노, 2001). 즉, 이웃한 차상위중심지나 중심도시에서 중심지 기능을 대체하게 됨에 따라 현재 다수의 면 소재지들은 더 이상 농촌기초중심지로서의 기능이 소멸하게 될 가능성이 높을 것으로 보인다. 반면에 어느 정도의 배후인구를 확보한 면 소재지나 읍 소재지 등은 농촌지역의 기초중심지로서 각종 기능의 입지 잠재력이 매우 크다.

따라서 농촌지역의 기초중심지 중 중심도시와의 관계와 배후 농촌지역의 변화를 파악하여 잠재력이 있는 기초중심지를 선택하여(6) 이러한 기초중심지를 위주

5) 과거 농촌정주생활권에서는 지역생활권이라는 한정된 공간범위내에서 주민의 일상생활이 이루어지는 것으로 설정하였으나, 이제 일상생활권의 공간적 범위는 비약적으로 광역화되었다. 1985년 우리나라의 정주생활권은 165개로 구분되었으나, 현재 정주생활권의 범위는 당시 3~4개 생활권을 묶은 정도로 확대되었다고 할 수 있다.

6) 제한된 재원으로 과도하게 분산 투자하기보다는 전략적 가치가 높고 자발적인 발전 의지가 강한 소도읍을 선별하여 집중 육성하는 것이 바람직하다.

로 도시기반시설 개선과 함께 쾌적한 전원도시적 환경을 조성함으로써 이농민이나 도시민의 유입을 촉진하는 방식은 상대적으로 적은 투자비로 빠른 국토의 균형발전 촉진, 도·농 통합형 정주기반 구축의 효과를 얻을 수 있을 것이다. 특히 농촌 기초중심지의 “소규모성”은 해당 지역 거주민의 사회적 만족도를 높이고 지역의 개성적 특성을 표출하며, 과학적 지역계획과 관리를 하는데 매우 유리한 조건이 될 수 있다(김정연·한상욱, 2002). 동질적인 커뮤니티의 형성 가능성이 그만큼 높기 때문이다.

이와 관련하여 지난해에 「지방소도읍육성지원법」이 제정된 것은 매우 고무적이다⁷⁾. 여기에서 지방소도읍이란 읍지역 및 면지역내 인구집적지로서 농어촌의 중심거점역할을 할 수 있는 곳을 말한다.⁸⁾ 지방소도읍육성지원법은 지방소도읍에 대한 종합육성계획의 수립 및 계획에 포함된 각종 사업에 대한 정부지원을 주요내용으로 담고 있다. 시장·군수가 종합육성계획을 수립하여 행정자치부장관의 승인을 득하게 되면 각종 사업의 추진에 있어서 인·허가 등의 의제와 예산 지원, 세제·금융지원 등 다양한 지원을 받을 수 있게 되는 것이다. 종합육성계획에는 지역산업진흥계획, 도시기반시설확충계획, 생활환경및복지증진계획, 민간기업유치및육성계획, 기타 경제활성화계획 등이 부문계획으로 포함된다.

지방소도읍육성지원법은 2가지 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다. 하나는 지방소도읍 그 자체의 활성화이다. 고유의 자원과 특성을 살려서 이를 전략적으로

7) 지방소도읍 육성과 관련하여 영국의 「마켓타운 전략」과 일본의 「중심시가지 활성화 지원시책」을 살펴 보면 다음과 같다.

영국의 마켓타운 전략(Market Town Planning)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 최근 영국에서는 파트너십에 기초한 개발계획을 수립하고 이를 실행에 옮기는 지역개발전략으로 인구 1만에서 3만 정도 규모의 중심지와 배후 농촌지역을 대상으로 하는 마켓타운(Market Town) 개발 사업을 실행함 - 마켓타운 개발 사업에는 중앙정부의 각 부처와 지역개발청(Regional Development Agency), 농촌청이 관여. 예를 들면, 지역개발청과 농촌청 공동으로 3700만 파운드를 조성하여 계획이 수립된 100여 개 마켓타운의 진흥기금으로 활용하고 있음 ○ 마켓타운 계획에서는 '환경', '지역경제·소도읍 중심지(Town Center)', '사회·커뮤니티', '교통·접근성' 등이 중요한 계획 과제로 다루어짐 - 특히 지역의 인구 정착을 위해 주택공사의 농촌주택(인구 3,000명 미만 규모의 취락) 연간 주택건설량 증가, 기존 주택 활용 극대화 시책, 고용증대 정책 등이 함께 추진되고 있음

집중 개발함으로써 소도시로서의 지방소도읍이 경쟁력을 확보하는데 기여하게 될 것이다. 다른 하나는 배후 농촌지역의 기초중심지 역할 강화이다. 기초적 정주조건을 충실히 정비하여 배후 농촌지역의 정주기반 구축에 크게 기여할 것이라 판단된다.

농촌기초중심지로서의 소도읍 정비가 기대한 성과를 나타내게 하기 위해서는 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 지역 주민의 실질적 생활편의 향상에 기여토록 할 수 있어야 할 것이다 <표 4-10>은 영국 East Midlands 지방에서 정한 소도읍의 기능배치기준이다. 소매, 금융, 의료, 교육, 문화, 여가, 보육, 공공시설, 교통 등 다양한 시설배치기준과 더불어 각종의 정보제공과 환경개선을 위한 프로그램들이 포함되어 있음을 알 수 있다

일본의 중심시가지 활성화 지원시책

- 농촌 중심시가지 활성화 사업은 1998년 『중심시가지활성화법』이 제정되면서 활성화됨.
- 주요 내용은 도시기능의 증진 및 경제활력의 향상을 위한 시가지 정비 및 상업 등의 활성화를 일체적으로 추진
- 주요 특징은 중심시가지 문제의 복합성 때문에 사업추진의 원활한 수행을 위하여 특례법의 성격으로 운영
- 사업의 추진은 중앙부처의 11개 省廳과 연계하여 추진하며 보조·융자·세제특례까지도 중앙정부에서 지원
- NPO의 일종인 TMO(Town Management Organization)가 지역주민의 의견을 충분히 반영하여 중심시가지 활성화 기본계획을 수립하며, 중심시가지의 일체적인 업종이나 점포배치 기반정비, 주요 대책을 관리 운영
- 『중심시가지활성화법』에 의한 기본계획을 우리나라의 소도읍과 유사한 町을 중심으로 살펴보면, 크게 역사문화자원활용, 자연환경활용, 교통중심정비, 상업지정비로 나눌 수 있음.
- 역사문화자원 활용과 자연환경 활용의 공통점은 지역자산을 중심시가지와 연계하여 개발한다는 것이며, 이를 발전시켜서 관광상품화 하여 관광수익으로 지역산업 활성화에 기여
- 상업지 정비의 경우, 단일 상업기능의 활성화가 아닌 지역의 얼굴로써 제 기능을 발휘할 수 있도록 중심시가지 전반에 걸쳐서 조직적 개발
- 교통중심 정비의 경우, 교통거점인 중심시가지의 교통체계를 전면적으로 개편
 - 중심시가지의 상업지 정비를 목적으로 일정 구역의 보행자 몰(Pedestrian Mall)을 조성하며, 이 곳으로의 원활한 접근을 지원하기 위하여 Park & Walk 개념 도입
 - 보행자 몰과 주변 자원을 연계하여 이용자의 체제시간을 연장하기 위한 순회성 루트 조성

8) 구체적으로는 시·군에 설치된 면 지역중 일정지역에 인구 등이 집중되어 있거나 집중될 우려가 있어 주변 농어촌의 중심거점지역으로서의 기능의 회복 또는 정비가 필요한 지역으로서 관할 시·도지사가 지방소도읍의 지정을 행정자치부장관에게 신청한 지역을 말한다(지방소도읍육성지원법 제2조)

<표 4-10> 영국 East Midlands지방의 소도읍 기능 기준

기능	읍급 도시(1만~2만5천명)	면소재지급(2천~1만명)
소매	비교쇼핑이 가능한 복수의 대형소매시설, 우체국, 농산물 직판시장, 기존 가축시장은 존치	일용잡화점, 농산물 직판시장 기타 지역농산물 판매시설, 기존 가축시장은 존치
금융 서비스	시중은행, 24시간 현금인출기	최소한 하나의 시중은행점포 24시간 현금인출기
의료 서비스	치과진료와 약국, 구급차 기능을 구비한 대규모 의료센터	소규모 의료센터 또는 일정규모의 의원, 치과 및 약국
교육, 사회서비스	성인교육시설, 청소년센터, 사회교육시설, 원격교육시설, 중·고등학교, IT이용시설	중·고등학교, 청소년서비스 제공장소, 사회교육 접근센터, 원격교육 네트워크, 최소한 집무시간 동안에는 공공에게 개방되는 ICT망. 교육시설 이외에서 이용가능한 IT설비
문화 시설 (스포츠, 예술, 레저)	도서관, 각종 문화시설들, 수영장을 갖춘 레저센터, 영화관, 술집과 레스토랑, 청소년클럽, 사이버 카페 등 10대 청소년 이용시설	도서관, 문화이벤트를 개최할 수 있는 장소, 탈의실을 갖춘 운동경기장 실내경기장, 주말 영화를 상영하는 마을회관, 술집, 최소 한 군데의 레스토랑, 10대청소년 이용시설, 최소한 군데의 휴식공간
자연 공원	거주지 가까운 곳에 야생의 생태계를 간직한 자연공원	거주지 가까운 곳에 야생의 생태계를 간직한 자연공원
일자리	폭넓고 다양한 일자리 확보. 일자리 창출을 위하여 기존 건물, 나대지 등을 생산 또는 서비스시설로 재활용	적정범위의 일자리 확보. 일자리 창출을 위한 생산 또는 서비스시설 공급
고용 기회	상근 고용센터 설치, 고용 및 직업훈련에 관한 정보 이용이 가능할 것	최소한 비상근 고용센터 설치, 고용 및 직업훈련에 관한 정보이용이 가능할 것
비즈니스 지원	중소기업지원기구인 SBS (Small Business Service)와 무료법률자문기구인 CAB (Citizens Advice Bureau)의 지점	SBS, CAB를 포함하여 다양한 정보제공자들에 의한 정시방문지원
보육 시설	다양한 보육시설과 휴일클럽들, 상근 탁아소와 근무시간외 보육원	근무시간외 보육원을 포함하여 하나 이상의 보육시설 및 휴일클럽
공공 행정	지방행정기관과 지역(Town)의회사무소, 시가지관리자(Town center manager) 배치	광역(District/County)의회 산하사무소 창구, 주변의 town과 공동으로 시가지관리 추진
관광	관광안내센터, 다양한 숙박시설	다목적센터내에 관광안내 창구 설치, 다양한 숙박시설
파출소, 소방서, 법원	법원, 경찰서, 소방서 설치 또는 다목적센터	비상근 경찰서와 소방서 또는 통합 비상서비스가 가능한 다목적센터
교통	도시 및 주변농촌에 주말 및 야간시간을 포함하여 매일 운행되는 정기대중교통, 시외버스터미널, 택시서비스	주변마을을 연결하는 정기 대중교통, 주요마을에 야간 또는 주말 교통 서비스, 지역 택시 서비스
언론	주간지, 지방라디오방송 및 웹 사이트	커뮤니티신문, 지방라디오방송 지소
도시심경개선	역사적 건물에 대한 종합보전대책, 교통관리 및 보도계획	환경개선을 위한 개별건물 또는 건물군의 파악
주택	다양한 임대·분양주택, 주택정보 제공거점	다양한 임대·분양주택, 주택정보 제공처

자료: 웹사이트(<http://www.emda.org.uk/markettowns/template.asp>)

한편 소도읍 자체만의 개발이 아니라 배후농촌지역 전체의 개발을 유도하는 도·농 통합적 접근방식을 추구하기 위해서는 농촌기초중심지 배후의 다양한 농촌마을들의 정비도 고려해야 한다. 특히 확대되는 기존 마을의 재정비 및 신규 마을 조성 등을 포함한 마을 단위 종합계획 및 정비는 그 중요성이 크다 이 때 마을 단위 계획 및 정비는 비단 취락정비만을 의미하는 것이 아니라 생활환경, 생산기반, 자연환경을 종합적으로 정비하는 차원을 의미한다

농촌 어메니티 증진을 위해서는 모든 농촌 마을 단위를 대상으로 미시적 토지 이용계획을 수립하고 이에 기초하여 개발행위를 제한하면서 개발에 대한 지원이 뒤따라야 하나, 이를 일시에 도입하는 것은 제도적 부작용 및 투자의 제약이 따를 것으로 보인다. 따라서 전국의 모든 마을에 균등한 지원을 하기 보다는 미래 수요가 있는 마을을 우선적으로 선택하여 마을공동체를 기반으로 한 계획 수립 비용을 지원하고 계획이 수립된 마을에 우선 지원을 하는 방식이 효율적으로 보인다. 이러한 마을 단위 계획이 제도화되고 그에 따른 정비사업이 연차적으로 실현될 수 있는 구속력 있는 공적 프로그램 마련이 필요하다

중심도시, 기초중심지, 마을로 연결되는 하나의 생활권내 정주체계는<그림 4-9>와 같이 잠정 설정해 볼 수 있다. 중심도시와 배후 농촌, 혹은 기초 중심지와 배후 농촌을 단일 권역으로 설정하여 계획을 수립하고 연계함으로써 정주에 필요한 일상 수요를 충족시킬 수 있을 것이다⁹⁾

9) 이 생활권의 공간적 범위는 중심도시와의 거리, 교통시간, 중심지의 기능 등에 따라 달라진다.

공간레벨	인구규모	계획내용
대도시	↑ 인구 50만	
중심도시 대도시 영향권	× 인구 5만~20만	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 발전방향 및 토지수급계획 • 경제·사회·문화·행정 중추기능
기초중심지 도시근교 특수기능 농촌지원형 등	× 인구 3천~5만	<ul style="list-style-type: none"> • 기초시설 및 서비스 경제활성화 등
마을 개발압력 높은 마을 주민의지 높은 마을 소멸하는 마을 등	↓	<ul style="list-style-type: none"> • 개발 vs 보전용도 토지이용 • 생산·생활에 필요한 기초시설

<그림 4-9> 정주체계상 공간레벨과 계획내용

(2) 생활권의 광역화와 도·농간 접근성 강화

사례지역 분석에서도 나타났듯이 면 소재지와 같은 기초 생활권 중심지의 중심성은 지역적으로 정도의 차이는 있으나 차츰 약화되고, 보다 광역적 생활권으로 확대되는 추세가 뚜렷하다. 따라서 농촌지역의 중심도시, 기초중심지, 배후 마을로 이어지는 정주체계 속에서 중심도시나 기초중심지가 제공하는 시설 및 서비스를 효과적으로 향유하기 위해서는 중심지와의 접근성 향상이 무엇보다 중요한데 이를 위한 방안으로는 도·농간의 도로망 연계, 대중교통체계 구축, 그리고 정보통신망 확충과 지원을 들 수 있다.

첫째, 광역교통망에 더하여 소규모 농촌기초중심지와 배후 농촌지역의 집분산 도로간의 원활한 연계가 중요하다. 도로의 종류를 자동차도로, 자전거도로, 보행자도로 등으로 다양화하고 시공 재료도 다양화하여 물리적 접근성 뿐만 아니라 장소의 매력증대를 통한 심리적 접근성도 증대하여 나가야 할 것이다. 일본의 중심시까지

활성화사업에서는 보행자 몰이나 Park&Walk, 순회성 몰 등을 도입함으로써 단지 물리적 접근성 향상이라는 차원을 넘어 장소의 이미지 제고를 위한 수단으로 농촌의 도로를 활용하고 있다.¹⁰⁾

둘째, 도로망이 완벽하게 정비되었다 하더라도 그에 적합한 교통체계가 작동하지 않는다면 그 효과는 반감될 수밖에 없다. 농촌의 인구가 감소하고 주민의 사적 교통수단 확보율이 높아지면서 대중교통을 이용해야 하는 사람들에게 농촌의 교통 접근성은 계속 나빠지고 있다. 농촌의 교통수요 감소에 따른 운송업체의 경영수지는 앞으로도 계속 악화될 전망이다. 이에 따라 운행 기피 노선도 증가할 것으로 예상된다. 사례지역인 광주시 도척면과 제천시 송학면 등의 농촌지역 마을 가운데 면소재지까지 도보로 40분 이상이 소요됨에도 버스가 운행되지 않고 있는 경우를 볼 수 있었다. 이를 해결하기 위한 대안으로 기피노선의 준공영화나 주민자치조직으로의 운행주체 변화 등을 고려할 수 있다. 민간 운송회사가 기피하는 적자 노선에 대해서는 보조금을 주는 대신, 자치단체나 주민단체 등에 운영권을 주는 방안 등을 적극 모색할 필요가 있다.

셋째, 교통과 더불어 도·농간의 접근성 강화를 위한 중요한 수단이 정보통신이다. 유럽의 텔레카티지(tele-cottage)등의 사례에서 볼 수 있듯이 정보통신은 저밀도의 산재된 공간구조를 가진 농촌지역의 시설 및 서비스에 대한 접근성 문제 완화에 크게 기여할 것으로 기대되어 왔다.¹¹⁾ 그러나 최근의 정보통신혁명은 거대 메트로폴리탄 중심의 국토공간형성, 지역공간의 재편성, 광범위한 단위공간의 기능강화 등을 촉진하고 있어, 그러한 기대가 빛나가고 있는 것처럼 보인다. 도·농간의 정보격차(digital divide)가 상당한 정도로 존재하고 있을 뿐 아니라 여전히 농촌지역에는

10) 앞의 <각주 7> 참조

11) 정보통신기술이 농업·농촌에 여러 순기능을 하리라 기대되었다. 우선, 기후, 농산물가격, 품목별 재배면적과 작황에 대한 정보를 입수하여 지능형 농업(intelligent farming)을 할 수 있으며, 온라인상에서 농업투입요소를 구입하고 소비자와 직거래를 함으로 유통비용도 절감하는 등 갖가지 혁명적 과정에 의해 농가소득증대를 도모할 수 있다고 기대되었다. 또한, 행정, 문화, 경제, 교육, 의료, 구매활동 등 전에는 누릴 수 없었던 다양한 서비스에 대한 접근을 정보통신기술을 통해 농촌지역에서 향유할 수 있을 것으로 기대되었다(장 옥·송미령, 2001, pp.258~259).

정보통신의 하드웨어 접근에 대한 기회가 제한적이다 가령, 연간 상당수의 도시민이 방문할 뿐 아니라 도·농 교류사업을 적극적으로 추진하고 있는 홍성군 홍동면 문당리의 경우, 최근 정보화시범마을로 지정되기는 하였으나 초고속통신망은 물론 휴대전화도 불통인 지역이었다.

요컨대, 농촌지역에 정주하면서 최소한의 기초 시설 및 서비스를 향유하기 위해서는 농촌기초중심지나 중심도시에의 교통·통신의 접근성이 제고되어야 한다. 동시에 농촌지역에는 사적 통행수단을 확보하지 못하여 기동성이 낮은 노인 부녀자 등이 많이 거주하고 있음을 감안할 때 잉글랜드 농촌지역에서 도입하고 있는 공공서비스협약제도도 참고할 만하다 서비스를 제공하는 주체에 공공에서 보조금을 주어 “찾아가는 서비스”를 구현함으로써 시설 및 서비스에의 접근도를 제고하는 방식이다. 결국 농촌지역이 농촌주민 나아가 도시주민이 생활하는 데 매력적인 정주기반을 구축한다는 것의 핵심은 학교, 보건의료시설, 우체국, 상점, 은행, 영화관 등과 같은 도시서비스에 대해서 구성원 모두가 접근이 용이해야 하고, 그러한 서비스들이 유연하게 운영될 수 있어야 하는 것이다

2) 지역자원을 활용한 소득창출 기반 조성

농촌 정주기반 구축은 단지 생활환경 개선만으로 달성되는 것이 아니다 농촌의 소득은 여전히 중요한 정주요소이다 소득기회를 찾아 인구의 이동이 이루어진다는 고전 이론뿐 아니라, 공장 입지 증가와 맞물려 인구가 증가하는 도척면의 사례가 이를 잘 반영한다. 그간 농촌지역의 소득기회를 창출하여 정주기반을 강화하기 위해 농촌 공업화 전략이 추진되었으나 그다지 큰 실효를 거두지는 못하였다 이에 대한 반성으로 최근에는 농촌지역의 잠재자원, 어메니티를 소득창출의 기회요인으로 활용하지는 논의가 활발해지고 있다. 특히 농촌의 산업경제에 있어 핵심적 위치에 있는 농업의 경우, 도·농 통합형 정주지에서의 지향 가치는 환경농업, 지역지원형 농업, 관광농업이라고 할 수 있다

(1) 환경친화적 농업

농촌지역의 정주생활과 교류활동에 있어 중요한 의미를 가지는 것이 농업이다. 농촌지역 주거지의 도시지역과의 차별적 매력은 바로 주거지 가까이에서 농업생산활동이 이루어진다는 점이며 교류활동에 있어서 절대적 상품이라 할 수 있는 농사체험프로그램, 농산물, 자연체험 등과 같은 프로그램이 모두 농업에 기초하고 있기 때문이다. 이처럼 도시민들에게 깨끗한 자연, 아름다운 경관 등을 제공하면서도 생산적으로 토지를 활용하는 매력을 제공한다는 측면에서 농업의 가치는 매우 높다고 할 수 있다. 그런데 생산성 제고를 위해 농약, 화학비료 등을 뿌려대는 집약적 농업으로는 이러한 가치와 기능을 살릴 수 없다 따라서 당연히 도·농 통합형 정주지에서의 농업은 환경친화적으로 추진되어야 한다

이는 광주시 도척면처럼 도시화되어 가는 농촌지역이건, 홍성군 홍동면처럼 농업이 지역경제의 중요한 비중을 차지하는 지역이건 마찬가지이다. 도척면의 전원주택지 인근에서 농약이 뿌려지고 제초제가 살포되는 생산환경이 공존한다면 주거지로서의 매력은 상실하게 될 것이며 홍동면처럼 도·농교류를 통한 지역활성화를 모색하는 지역에서는 더군다나 환경친화적 생산활동이 절대적으로 요구되어진다. 따라서 지역의 농업을 환경친화적으로 추진하는 것은 도·농 통합형의 농촌정주기반을 강화하는 대단히 중요한 토대가 되는 작업이라고 할 수 있다¹²⁾

친환경농업 육성을 위해서는 IPM, INM 기법의 개발과 확산을 비롯하여 여러 가지 관련 기술 개발, 기반 정비, 지원 사업 등이 이루어져야겠지만 요체는 자연의 자정능력과 인위적 정화능력을 고려하여 환경부하가 장기적으로 축적되지 않을 수 있는 정도의 생산규모와 생산방식을 설정하는데 있다. 따라서 전국적인 생산규모와 생산방식보다는 각 지역의 환경권역별로 그 지역에서 순환 시스템이 이루어질 수 있도록 조장하는 것이 더욱 중요하게 된다. 특히 홍동면에서는 주민 스스로 지역 단위의 유기축산 시스템을 도입하고자 하는 자율 규제를 시도하고

12) 이와 관련하여 화천의 신대리, 홍천의 명동리, 홍성의 문당리와 같이 환경농업지구로 지정된 마을 중에 농촌관광마을로 성과를 올리고 있는 마을이 많다는 점은 시사하는 바가 크다

있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 시도들을 촉진하고 장려하고자 유럽에서는 농업인들이 작성한 환경친화적 토지 사용에 관한 계획서를 근거로 국가와 협약을 체결하고 계획서 내용의 실행을 전제로 보조금이 지원되는 제도가 보편화되고 있는 추세이다.¹³⁾

13) 대표적으로 영국의 ESA(Environmentally sensitive area)제도를 들 수 있다. 이는 수백년 동안 전통적 농업에 의해 형성되어 국가적으로 중요한 경관 야생동물, 역사적 유산을 가지고 있는 농촌지역을 집약적 농업의 피해로부터 보호하기 위한 것이며 영농활동을 지속하면서 환경보호를 위한 활동을 하도록 농가와 자율적 계약(10년 계약, 5년후에 재조정)을 하고 계약활동에 대하여 보조금을 지급하는 제도이다. 구체적인 대상활동 및 보조금액은 다음과 같다

- 주요 활동: 경작지를 초지로 전환, 초지의 전통적 관리, 습지 서식지의 수심 유지, 경작지 마진의 설치, 가축방지 벽과 수풀벽 유지, 히더 습지 증대, 일반의 접근 증진.
- 보조금은 지역의 경제적 조건에 따라 다르며 농민과의 계약에 따라 22개 지역의 보조금이 정해져 있음.
- <South Downs의 경우>

- Tier 1 : 백악지역에서의 영구초지	50파운드/ha
- Tier 2 : 강계곡에서의 영구초지	60파운드/ha
- Tier 3A : 경작지를 백악초지로 전환	330파운드/ha
- Tier 3B : 경작지를 영구초지로 전환	250파운드/ha
- Tier 4A : 씨뿌린 상태의 겨울 그루터기만 남은 밭	110파운드/ha
- Tier 4B : 씨뿌리지 않은 상태의 그루터기만 남은 밭	90파운드/ha
- Tier 4C : 히더랜드 보전	90파운드/ha
- Public Access Tier	170파운드/ha
- 야생동물 서식지 증진 및 보호 목적을 위한 활동
 - 생태적으로 중요하면서도 가장 파괴되기 쉬운 초지(hey meadows)를 유지(제조작업억제, 풀베기 시기조절, 비료사용 억제)
 - 수로와 주변 초지의 유지(도랑의 수심유지)
 - 개간되지 않은 초지(경운금지, 배수로 설치 금지)
 - 경작지 주위의 비경작 부문 유지
 - 저지대의 heath(황무지) 유지
- 경관유지 목적을 위한 활동
 - 백악층 저지대지역(chalk downland)의 보전
 - 히더가 무성한 습지대 보전
 - 강계곡 초지 보전
 - 숲지역 유지
 - 산울타리, 벽, 농장헛간 유지
- 역사적 유산 보전목적 활동
 - 고대 유적과 유물 보전
 - 고대 농장체계 보전
 - 지층 보전

(2) 지역지원형 농업

고품질 농산물, 환경친화적 농산물이 생산되고도 판로를 확보하지 못하여 농가소득 증대에 실패하는 경우는 흔히 찾아볼 수 있다. 이러한 유통 문제를 해결하고자 일본에서는 지산지소(地産地消)운동, 미국에서는 CSA(Community Supported Agriculture)라는 형태로 지역 단위의 도시민·농촌주민간 농산물 계약 재배 및 판매 네트워크가 구축되어 있다. 지역지원형 농업은 일정 지역별로 농촌 지역의 농업인은 연간 생산계획과 생산비용을 제시하고 도시지역 소비자는 그 비용을 분담하여 제공함으로써 매주 “지역에서 생산된(locally grown) 신선한(fresh) 유기(organic) 농산물”을 생산자로부터 직접 공급받는 시스템이다. 이는 농민들에게는 농지의 보전과 안정적 수입을 보장하고 도시민들에게는 안전하고 신선한 농산물을 공급하는 일석이조의 효과를 지닌 수단으로 평가된다.

따라서 도·농 통합형의 정주기반을 구축함에 있어 지역지원형 농업 네트워크는 하나의 요소가 될 수 있다. 지역 단위에서 생산되는 농산물을 그 지역 내의 도시민들이 소비함으로써 농업인들이 집약적 농업 대신 환경친화적 농업을 지속하도록 하고 농업생산공간의 유지를 통한 환경과 경관 창출을 도모할 수 있도록 하는 연결고리 역할을 하기 때문이다. 즉, 지역지원형 농업은 농산물을 통한 도시와 농촌의 교류 모형인 것이다.

지역지원형 농업을 조장하는데는 물리적 시설 정비가 필요한 것은 아니다. 지역 단위에서 생산자 조직 육성과 함께 생산자 조직과 소비자 조직 등을 주도할 인적 자원을 구성하고, 이들을 네트워킹하는 소프트한 전략이 요구될 뿐이다. 예를 들어, 지역지원형 농업이 가능하도록 지역신문, 공공장소 등의 입간판 등을 통한 적극적 홍보와 “도농간 인연맺기”를 자치단체, 시민단체, 생산자단체, 소비자단체 등에서 주도하거나, 5일장, 아침시장, 정기적 파머스마켓 등을 개최하는 방법도 있을 것이다. 도심의 아파트단지 등 공동주거단지의 경관가꾸기 일환으로 창가에 꽃상자 내놓기 운동을 전개하면서 농촌지역의 화훼생산자가 꽃상자 유상순환공급계약을 통해 꽃이 시들 무렵 교환해 주는 프로그램 등을 지역 단위에서 시도할 수도

있다. 여기에는 지역의 역량에 따라 무궁무진한 아이디어를 창출해낼 수 있다

(3) 농촌관광, 도·농 교류 프로그램의 확대 추진

농업소득을 보완하고 농촌인구를 유지하기 위해서는 농촌지역에 농업 이외에도 다양한 소득기회가 존재하여야 한다. 때문에 많은 농촌 자치단체는 경쟁적으로 2·3차 산업 유치를 위해 다각도의 전략을 모색한다. 그러나 선호입지나 시장 조건이 균일하지 않아, 모든 농촌지역에 2·3차 산업의 유치가 이루어지기는 어렵다. 더구나 농촌지역에 2·3차 산업이 입지하였다 하더라도 농촌 지역 주민이나 그 지역경제에 어느 정도의 기여를 하는가는 다른 차원의 문제이다. 이에 대해서는 제2장의 사례조사에서도 언급한 바 있다.

따라서 최근에는 농촌지역의 새로운 대체소득원으로서 농촌의 잠재자원을 활용하되 농업과 관련을 맺음으로써 농가의 소득으로 직접 연계시킬 필요가 있다는 문제 인식이 보편화되기 시작하였다. 외지 자본에 의한 대규모 개발사업은 농촌의 자원만을 일방적으로 사용하면서 개발이익은 외지로 유출되고 과다한 자원 사용으로 농촌의 지속성도 저해될 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서 새로운 농외소득원으로 농촌관광, 도·농 교류 등은 상당히 유력한 대안으로 제시된다. 특히 농업의 다원적 기능에 대한 가치 부여와 주5일 근무제 도입에 따라 농촌관광 및 도·농 교류 수요는 증가할 것으로 기대되지만, 아직까지 이러한 산업의 기반은 취약하여 단기간에 농외소득 증대로까지 연결되기는 어렵다.

농촌관광이나 도·농 교류 프로그램을 확대 추진하여 하나의 산업으로서 확고한 시장을 형성하기 위해서는 도시민의 수요를 확대하는 전략과 함께 공급자라고 할 수 있는 농촌 편에서의 공급 기반 조성이 이루어져야 한다. 농촌관광의 공급 기반 조성은 제도적인 차원의 각종 규제 완화나 지원시책 이외에도 농촌지역을 도시민과 농촌주민 공동의 정주공간으로 바라보면서 주민 스스로 물리적 환경 및 경관정비 차원의 노력들을 기울이는 것이 핵심적이다. 농촌관광은 대중관광(mass tourism)과는 달리, 농촌주민과 도시민들의 교류, 교류를 통한 농촌지역의 활성화를 목적으로 하기 때문이다.

따라서, 농촌관광 기반시설의 저변 확대를 위해 주말농원, 농업·농촌 관련 테마파크, 도시민숙소, 간이 스포츠시설 등을 설치하는데 따른 계획과 지원 이농 등으로 유희화된 농촌지역의 주택이나 공동시설을 다목적으로 재활용하여 농촌관광 활성화 시설로 전환하는데 따른 계획과 지원 등이 필요할 것이다. 그러나, 보다 중요한 것은 농촌지역을 아름답고, 쾌적하고, 농촌다움이 있는 도시민에게 열린 전원 공간으로서 종합적 환경 및 경관 정비를 추진하는 데 대한 계획과 지원이다.

3) 환경과 경관을 고려한 농촌정비의 추진

농촌지역은 기존 농촌주민 및 도시민들에게 열린 생활공간인 동시에 도·농 교류와 농촌관광 등이 이루어지는 공간이다. 도시민들의 정주를 위한 유입, 교류를 위한 유입 등을 촉진하는 데 기본이 되는 것은 바로 농촌지역을 누구나 오고 싶어 할 만한 매력적인 장소로 만드는 것이다. 사실상 이러한 매력이야말로 농촌 지역의 소득기반이 되기도 하기 때문에 도·농 통합형 농촌 정주기반 강화의 초석이 된다. 이는 한마디로 농촌을 아름답게, 쾌적하게, 농촌답게 정비하는 것을 의미한다. 즉, 생활의 편리성을 확보하면서도 환경과 경관 등을 배려한 농업·농촌 정비가 적극 추진되어야 한다.¹⁴⁾

그러나, 현재 많은 농촌지역은 상하수도의 상대적 미비와 하수종말처리장·폐수 및 폐기물처리장 등 환경기초시설 부족, 이에 따른 하천과 토양의 오염, 도로 등의 건설로 인한 환경과 경관의 파괴 산업시설의 입지에 따른 각종 환경오염, 하천의 복개 및 직강화(直江化)에 따른 자연형 하천의 소멸, 무계획적 주거지의 개발 등으로 환경과 경관이 과거에 비해 악화되는 경험을 하고 있다(변병설, 2001). 특히 수도권 농촌지역에서의 난개발은 그 정도가 더욱 심한 편이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 다양한 전략이 요구된다. 첫째, 농촌지역 계획과 실제 정비 과정에서 환경친화성 강화가 중요한 정책 목표로 재설정되어야

14) 농촌의 환경과 경관을 보전하고 복원·창조하는 것은 농촌 커뮤니티의 형성과 환경친화적 국토발전을 위해서 필수적이다. 농촌다운 환경과 경관은 주민에게 자신이 살고 있는 마을에 애착심을 부여하고, 주민 스스로 농촌에 대한 귀속성을 높일 수 있으며, 역 내·외 주민의 정주화를 촉진시키는데 기여할 수 있기 때문이다.

한다. 그간 농촌지역 계획 및 정비의 주요 목표는 도시적 생활 편의성 제고 일변도에 치우쳐 있었다. 그러나 농촌이 가진 풍부한 자연과 생태적인 특징을 최대한 살리기 위해서는 계획과 정비의 목표 자체가 수정되어야 한다

둘째, 현재 추진되고 있는 많은 농촌정비사업에서 농촌의 환경과 경관을 훼손하지 않도록 배려하는 요소를 도입하여야 한다. 농림부와 행자부를 주축으로 이루어지는 소지역 종합개발사업, 주택개발사업, 생활용수개발사업, 도로개발사업, 환경오염방지사업 등은 물리적 편의성 추구라는 데에 무게를 두고 있어 농촌지역 고유의 환경과 경관을 유지, 복원, 창조하는 데에까지 미치지 못한다.¹⁵⁾ 물론 이러한 사업들은 모두 여전히 필요한 사업들이기는 하지만 농촌지역의 환경과 경관을 배려하여 그 매력을 제고한다는 차원에서는 환경친화적 요소를 도입한 주택, 도로,¹⁶⁾ 하수처리시설¹⁷⁾ 등의 정비를 장려하고 설계·시공·감리 과정에서 이것이 적극 반영될 수 있도록 장치를 마련하여야 한다. 이러한 환경친화적 기술 요소를 도입하는 경우에 한해서는 일반적인 경우와는 지원조건을 달리하여 인센티브를 제공하며, 농촌정비사업의 설계 단계에서 소규모 농촌환경성 평가를 별도로 강제하는 프로그램을 도입할 수 있다.

셋째, 보다 강력하게 농촌 환경과 경관을 보전, 복원, 창조하기 위한 신규 프로그램을 전략적으로 제도화할 필요도 있다. 예를 들면, 농촌지역에 다양한 형태의 생물서식지를 보전·창출하는 프로그램으로 농촌비오토프네트워크조성사업, 마을연못조성사업 등을, 경관형성사업으로는 생울타리조성사업, 아름다운지붕가꾸기사업, 마을쌈지공원조성사업 등을 추진할 수 있다.

넷째, 크고 작은 단위 사업의 추진도 중요하지만 보다 근본적으로 농촌지역의 환

15) 이를테면, 도로의 정비는 콘크리트와 아스팔트로 포장하는데 주력하고, 주택의 정비는 조적식 벽돌과 슬라브 지붕으로 건축하는데 주력하며, 환경오염방지사업은 인공적 오염물질처리시설 설치에 주력하는 식이다. 전국이 일률적이고 획일적이다

16) 가령, 도시지역에 비해 차량이 많지 않은 농촌지역의 도로는 자동차 바퀴가 닿는 부분을 제외하고는 잔디블럭이나 흙포장 등 포장 수준과 재료를 달리할 수 있다. 이는 농촌정비사업의 대부분을 차지하는 것이 도로정비사업이라 하여도 과언이 아니기 때문에 농촌지역의 환경과 경관적 매력을 제고하는데 상당히 결정적 요소이다

17) 소규모 농촌마을인 경우는 기계식 하수처리시설의 설치보다는 소규모 자연정화형 하수처리방식을 도입할 수 있다. 이미 독일의 농촌지역에서는 보편적으로 채택하고 있으며, 우리나라에서도 여러 곳에서 성공적으로 도입에 성공한 사례가 관찰되고 있다

경과 경관을 관리하기 위해서는 종합적인 공간계획으로서 환경 및 경관 분야를 통합한 농촌계획이 수립되어지고 수립된 계획이 실현될 수 있는 제도적 환경이 마련되어야 한다. 새로 제정된 국토의계획및이용에관한법률에서 군기본계획군관리계획·지구단위계획의 체계를 유지하는 농촌계획체계를 도입하고 있으나, “군기본계획”과 “군관리계획”의 수립에 있어서 환경계획이나 경관계획은 포함하고 있지 않다. 또한 농업·농촌기본법이나 농어촌정비법에서도 농촌지역의 환경이나 경관 관련 계획의 내용은 의미 있게 다루어지고 있지 않다. 단지, 자연환경보전법에 의해 「경관형성 및 자연경관보전조례」를 작성할 수 있도록 하고 있으나 어떤 구속력이나 인센티브를 부여하고 있지 않기 때문에 농촌지역의 환경 및 경관 관리 수단으로는 불충분한 경우가 많다.

특히 농촌지역의 환경 및 경관 관리와 관련하여서는 주민의 역할에 대해 재삼 주목될 필요가 있다. 앞서 사례지역 분석에서도 다양한 환경과 경관 관리상의 난점이 발견된 바 있다. 광주시 도척면과 제천시 송학면에서는 전원주택의 산발적 개별 입지가, 홍성군 홍동면에서는 축사와 취락의 혼재가 농촌의 환경과 경관을 훼손하는 주 요인으로 나타났다. 그러나, 현재 법률이나 계획으로는 사실상 이러한 류의 농촌지역 난개발을 막는 것이 쉽지 않기 때문에 주민의 자율적 규제를 기대할 수밖에 없다.

따라서 자치단체가 「경관형성 및 자연경관보전조례」를 통해 차별화된 환경 및 경관 관리를 추진하되, 주민과 경관협약 등을 체결하는 방식을 강구해 볼 수 있다. 주민과 행정과의 경관협약체결은 해당 지역 주민들이 자신이 살고 있는 마을의 경관을 어떻게 지키겠다는 구체적인 내용에 대해 주민과 자치단체가 협정을 체결함으로써 필요한 예산을 지원 받을 수 있거나 외지인의 무분별한 개발로부터 해당 지역을 지킬 수 있는 유효한 수단으로 작동할 수 있을 것이다.

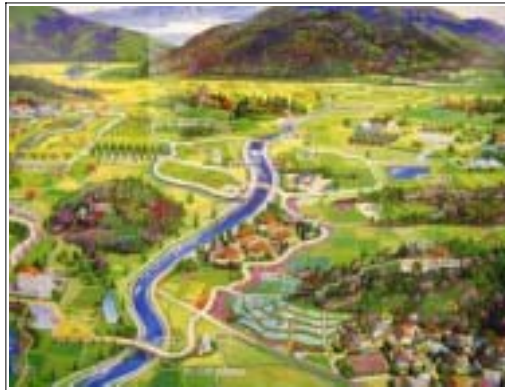
한편 환경과 경관을 관리하는 것은 그곳에 사는 사람들의 일상생활과 밀접하게 관련지어진 일이기 때문에 자치단체와 주민의 역할이 중요하지만 국가는 이를 조장하고 지원하기 위한 정책을 추진할 필요가 있다. 구체적으로 「농촌환경종합정비사업(가칭)」, 「농촌경관정비사업(가칭)」 등을 중앙정부 차원에서 신설하여 지역 단위에서 환경, 경관을 유지 및 조성하는 데 보조금을 지급하는 틀을 마련

하고, 환경과 경관을 배려한 농촌정비사업 실시지침 등을 작성함으로써 각종 물리적인 정비사업 시행시 환경과 경관을 배려한 사업 시행을 유도할 수 있을 것이다. 여기에 더해 마을가꾸기 경진대회, 경관콘테스트 등과 같은 캠페인식의 소프트한 사업들을 개최하여 이러한 분야에 대한 관심을 불러일으키고 인식의 전환을 꾀하는 계기로도 활용할 수 있다.¹⁸⁾

4) 마을공동체의 유지 및 강화

농촌개발의 효율적, 지속적 추진을 위하여 농촌 마을 단위 공동체의 역할이 중요하게 부각되고 있다. 농촌개발의 공간 단위가 1980년대의 시·군에서 1990년대에는 읍·면, 2000년대에는 마을로 변화하고 있는 추세가 이를 잘 반영한다. 특히 농촌개발의 단위를 마을로 변화시켜야 한다는 주장에서는, 농촌지역 정주의 최소 공간 단

- 18) 외국의 대표적 농촌경관 보전정책의 사례로 일본의 전원공간정비사업과 영국의 Countryside Stewardship 사업을 들 수 있다. 전자는 도시민이 찾아 올 수 있는 전원공간을 조성하여 지역의 활성화를 꾀하는 것을 목적으로 전통적 농업 시설이나 아름다운 농촌 경관 등을 보전 복원하며, 이것들을 서로 연결하는 산책길 등을 정비하는 것을 주 내용으로 한다. 이는 기존의 편리성 추구의 농업·농촌정비사업에서 탈피한 것으로 농촌관광을 고려한 농업·농촌정비사업이라 할 수 있다. 오이타현의 경우에는 그림에서 보는 것처럼 10세기에 형성된 논두렁 모습을 그대로 살리면서 생산기반 정리를 하여 농촌관광과 농작업의 편의성을 확보하고자 하는 노력을 기울이고 있다



한편 영국의 Countryside Stewardship 사업은 방치 혹은 과다 방목 상태로 두면 황폐위기에 처할 수 있는 지역의 경관 및 야생동식물의 보전, 레크레이션 기회 제공, 농가경제 지원을 목적으로 1991년부터 추진되고 있는 사업으로 경관관리의 계약내용은 다음 표와 같다

위이자 공동체의 최소 기본 단위로서 마을이라는 공간의 적절성이 주목되고 있다 이는 마을이라는 정주 단위에서부터 다양한 주민간의 유대감과 주민조직들의 활발한 활동이 이루어질 때 그만큼 사회적 자본(social capital)의 양도 많아짐으로써 커뮤니티의 역량이 높아질 것이라는 이론적 기반과도 부합한다

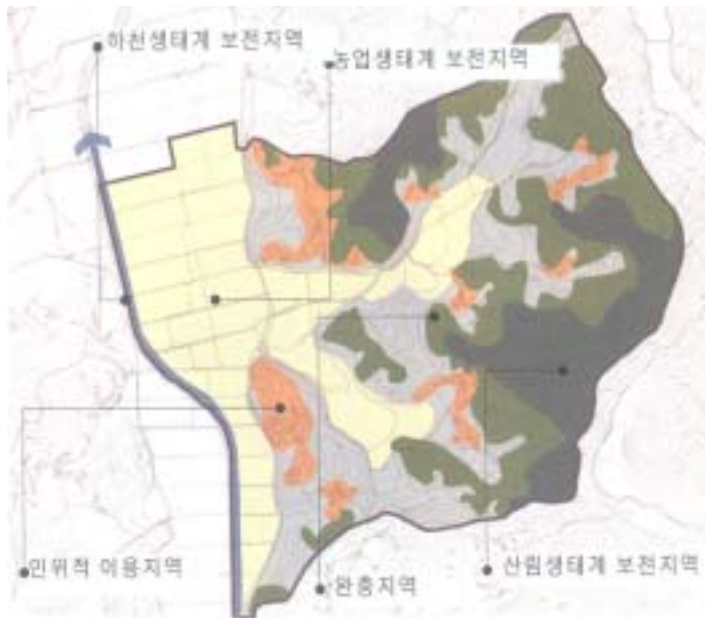
과거 우리 농촌에는 마을마다 가지고 있는 높은 공동체의식 유대관계, 상호 신뢰 등을 바탕으로 주민 공동체가 마을일에 참여함으로써 지역발전을 이루기 위한 귀중한 사회적 자본으로서 기능해왔다 가령, 농촌 마을 주민들은 구성원간의 전통적으로 누적된 신뢰를 바탕으로 공동체적인 연대를 구축하고 마을의 대소사를 함께 논의하여 결정하고, 필요한 경비를 구성원 스스로 염출하여 충당하고 각자 주어진 역할을 수행함으로써 마을이라는 커뮤니티를 효율적으로 운영해 왔다

그러나, 농촌 공동체를 구성하는 인적 구성원이 절대적으로 감소 노령화되고 중앙정부가 주도하는 정책사업의 절차들이 보편적으로 받아들여지면서 농촌 주민의 자율적 개발역량이 퇴색하고 마을 공동체도 약화되어 왔다 더욱이 최근에는 농촌마을에 도시민이 거주를 위해 입주하거나 교류하기 위해 방문하는 등 전통적인 농촌 마을 공동체에 외부로부터의 변화와 적응에 대한 압력이 가해지고 있는 상황이다 현재 농촌의 마을 공동체는 마을이라는 사회를 구성하고 있는 구성원들의 사

경관의 형태	관리내용	연 지불액(파운드/ha)
• 석회암의 초지 경관	• 기존 영구초지의 관리 • 영구초지의 재생	50 210
• 저지대 히스(heath)경관	• 기존 히스의 관리 • 저지 히스의 재생	50 250
• 수변경관	• 기존영구초지의 관리 • 전통적인 수변경관의 재생	70 225
• 해안경관	• 염수습지(salt marsh)관리 • 벼랑녹지대 및 사구 관리 • 반-자연식생의 재생	20 50 225
• 고지대경관	• Enclosed Moorland에서 농민-식생의 성숙 촉진 • 농업 목적으로 개량된 토지에서의 Heather Moor의 재생 • 전통적인 목초지 및 건초 목초지(Hay Meadows)의 재생과 유지관리	15+50 (최초 5년간) 50+50 (최초 5년간) 50

회적 연계에 따라 다양한 형태를 보인다 경기도 광주시와 같이 도시화되고 있는 농촌마을에서는 개방적인 마을 토박이로 인해 농촌 마을의 공동체가 형식상 잔존되면서 물리적 기반정비도 어느 정도 이루어지고 있는 반면에, 이웃한 다른 마을에서는 이질적 문화를 가진 기존 주민과 이주 도시민이 갈등하고 융화하지 못함으로써 전통적인 농촌 마을의 공동체는 해체되는 모습을 보이고 있다 이에 반해 비교적 동질적 마을 공동체가 유지되는 홍성군 홍동면 문당리에서는 마을 지도자의 헌신적 노력과 주민의 호응으로 친환경농업 도·농교류 등을 활발히 전개하고 있을 뿐만 아니라 외부에서 유입될 인구를 수용하기 위한 물리적 계획도 주민 자율적으로 구상하고 있다

아래 <그림 4-10>과 <그림 4-11>은 홍성군 홍동면 문당리의 주민이 제안하는 마을계획도이다. 마을의 개발용도와 보전용도를 구분하는 토지이용계획과 마을에 필요한 시설을 담고 있는 시설계획으로 구성되어 있다



자료: 홍성 환경농업마을 영농조합법인, 2000, p.49.

<그림 4-10> 문당리의 토지이용계획도



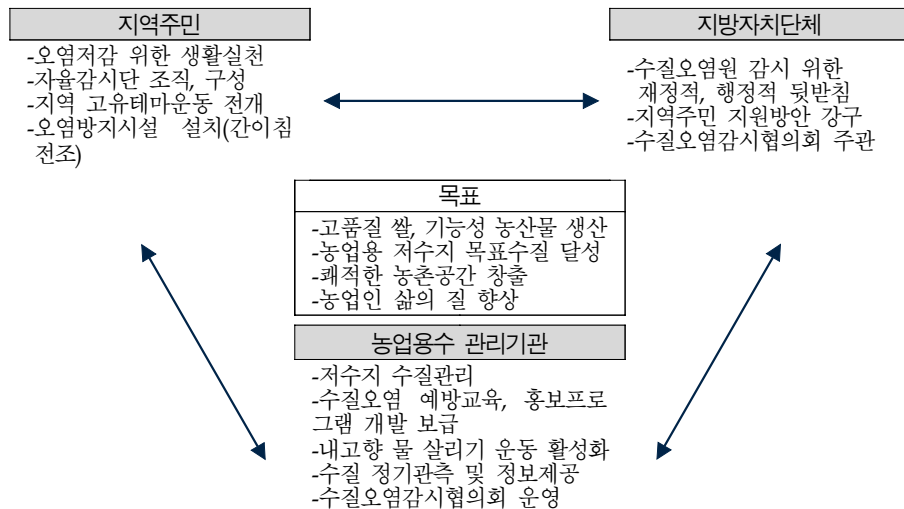
자료: 홍성 환경농업마을 영농조합법인, 2000, p.32.

<그림 4-11> 문당리의 시설계획도

홍성군 홍동면에서는 마을계획의 수립사례 이외에 농업용수수질관리협의체라는 또 다른 공동체 활동사례를 찾을 수 있다. 제2장에서 언급하였듯이 고품질의

오리농법 쌀 생산을 통한 지역발전이 홍동면 지역발전의 가장 주요한 목표이기 때문에, 최근 주민공동체를 중심으로 한 관련 주체들이 협의체를 구성하여 축산업으로 인한 수질 오염 문제에 대응코자 하고 있는 것이다 이 지역의 중요한 농업용수 공급원인 홍동저수지는 홍원리, 화신리 등 유역에 있는 마을의 축분으로 인해 환경농업에 타격을 줄 정도로 수질 오염이 심각한 상태인데 이러한 문제를 해결하기 위해 하류의 몽리구역 주민들과 저수지 관리를 담당하고 있는 농업기반공사, 지자체 및 축산농가 등 여러 관련 주체들이 참여하는 농업용수수질관리 협의체가 주민 발의로 구성된 것이다.

이 협의체는 환경농업과 연계한 종합적인 수질 관리를 목표로 활동하고자 하는데, 그 활동의 내용은 저수지 일대의 지구 전체를 단위로 하여 규제나 강제가 아니라 주민의 자율적 수질 정화에 대한 참여를 호소하고자 하는 것이다 “아름다운 저수지 만들기”라는 캐치프레이즈에서도 볼 수 있듯이 주민의 자율적 참여로 지역의 환경 보전과 경관 창출을 통해 매력을 높임으로써 도시민들이 찾아오는 농촌을 만들겠다는 것이다.



<그림 4-12> 수질관리협의체의 체계와 역할 분담



<그림 4-13> 홍동면의 농업용수로 쓰이는 홍동저수지 전경

이외에도 양평군 서종면, 양양군 서면 등에서는 도시에서 새로 이주한 주민이 마을의 홈페이지를 관리하는 등의 주도적 역할을 담당하며 기존 마을 주민들과 함께 그린투어리즘 관련 사업을 추진중인 경우도 있다¹⁹⁾

요컨대, 마을 공동체의 유대나 역량은 마을마다의 여건과 변화의 속도에 따라 다양하지만, 그것을 좌우하는 것은 리더의 유무, 기존 마을 공동체의 외지인이나 혁신 등에 대한 수용성, 이주한 도시민의 적응 노력 등과 깊은 관련이 있어 보인다 즉, 마을의 리더 혹은 리더집단이 미래의 마을발전에 대한 비전을 가지고 있으며 외지인에 대해 얼마나 개방적인가에 마을 주민들의 외지인에 대한 수용태세가 어느 정도 갖추어져 있느냐에, 또한 농촌마을에 유입코자 하는 도시민의 적응 노력 여하 등에 따라서 마을 공동체의 유대나 역량이 달라지게 되는 것이다

특히 도·농 통합형 농촌지역의 계획 및 정비의 기초는 농촌의 최소 정주단위인 마을의 공동체적 특성에 달려 있다 해도 과언이 아니다 일반적인 차원의 계

19) 최근 우리나라 농촌마을들에도 도시민이 이주해 와 기존 주민과 그린투어리즘, 도·농교류 등 공동의 사업을 추진하는 경우가 많이 관찰되고 있다 이 경우 이주 도시민들은 기존 주민에 비해 외부와의 인적, 정보 등의 네트워크가 건실하고, 교육이나 기술 측면에서도 비교우위에 있어 마을의 혁신 전파자(innovator), 동기부여자(motivator)로서의 역할을 수행하는 경우가 많다.

획 및 정비의 주체로서 마을 공동체의 유대나 역량이 중요한 탓도 있지만 상호이질적 특성을 가진 도시민과 농촌주민이 함께 거주하고 교류하는 데 있어 의식적, 문화적 측면의 지역공동체 여하에 도·농 통합의 가능성과 잠재력이 달려있기 때문이다. 분명한 것은 전통적 농촌 공동체의 무조건적 유지나 복원보다는 농촌이 가지고 있는 공동체적 연대와 역량이라고 하는 막강한 사회적 자본의 측면을 상황에 맞게 계속 변형 확대하고, 마을발전의 계기로 삼는 것이 중요하다는 것이다. 즉, 도시민의 농촌으로의 이주(rurbanization)에 적합한 새로운 농촌 마을 공동체 구축에 대한 고려가 필요하다고 판단된다.

우선, 대부분의 농촌에서는 마을 공동체를 유지하는데 있어 감소된 구성원 노령화된 구성원을 매워줄 신규 구성원이 새로운 공동체 일원으로 편입되는 것이 절대적으로 요구되는 상황이다. 이를 촉진하기 위해서는 기존 구성원들이 새로운 구성원들에 대한 배타성을 극복하는 것이 전제가 되어야겠지만, 전통적 마을 공동체에 도시민이 어우러질 수 있는 발전된 제3형태의 공동체가 모색되어야 한다.²⁰⁾ 가령, 도시민이 정주나 교류를 희망할 만큼 해당 마을만의 개방적인 문화적 정체성, 소속감을 창출하는 것을 비롯하여, 농촌 마을의 이장이나 새마을지도자 등 공식적이고 관료적 리더 이외에 마을발전에 대한 남다른 열의와 사명 의식을 가진 실천적이고 개방적인 신형 리더를 육성하는 것도 필요하다. 이른바 마을의 개방적인 인적 자원의 발굴 동기화가 필요하고, 이 때 외지에서 유입된 인구는 경우에 따라 결정적 역할을 수행할 수 있다.

더불어, 전통적으로 농촌 마을 공동체가 지녀온 자율적인 개발 역량을 복원하기 위해 농촌개발 정책을 주민과 지역사회 위주로, 그리고 주민과 파트너십을 결성하여 추진하게 함으로써 지역사회 조직을 활성화하고 지도력을 강화하는데 기여토록 조장해야 한다. 이는 주민의 참여를 이끌어냄으로써 지도력 양성뿐만 아니라 주민 공동체 강화, 자율적 개발역량의 제고와 같은 마을의 사회적 자본력의 향상을 이룰 수 있다는 것을 의미한다.

20) 제3형태라고 한 것은 농촌 마을의 전통적 주민 공동체를 제형태라 하고, 도시지역의 공동주택 등에 나타나는 주민 공동체를 제2형태라 할 수 있으므로 그와 구분하기 위함이다.

5 CHAPTER

농촌지역의 계획적 정비체제 구축방안

1. 국토의 계획적 정비와 농촌지역의 과제

1) 계획적 정비체제의 개념

(1) 계획적 정비체제의 구성

국토는 국민들의 일상적 생활활동과 우리사회의 유지·발전을 위해 필요한 기능을 수용하면서 변화해 간다. 한편으로 사람 또한 생태계를 구성하는 여러 개체군(populations) 중 하나로 다른 동식물과 더불어 생존하기 위해서도 자연 및 생태환경으로 국토를 유지해 가지 않으면 안 된다. 시간이 흐르고 사회가 변화하면서 생활양상도 바뀌고 사회기능도 다양해지면 국토이용에 대한 요구도 양적·질적으로 변화한다. 국토 환경을 건전하게 유지하는 범위 내에서 지속 가능한 사회로 발전해 가도록 국토에 대한 합목적적(合目的的) 관리가 필요하다. 국토의 합목적적 관리는 국토에 대한 계획적 정비체제를 통해 이루어질 수 있다.

국토를 계획적으로 정비하는 일은 미래를 내다 본 공간계획의 수립과 이를 감안한 토지이용행위에 대한 관리 및 토지이용변화를 적극적으로 추진할 특정 대

상지에 대한 개발사업실시로 생각할 수 있다. 따라서, 제도적 측면에서의 국토의 계획적 정비체제는 공간계획제도(spatial planning system), 토지이용 관리제도(land use control system), 개발사업제도(development project system)의 3가지로 구성되는 것으로 볼 수 있다.

공간계획제도는 각급 계획의 공간적·내용적 범위와 계획기간에 따라 상·하위 계획체계를 형성한다. 각급 공간계획은 해당 지역에서 추구할 일련의 목표를 물적, 공간적 사항을 중심으로 설정하고, 목표달성을 위한 최적 방안을 도출하는 일을 수행한다. 목표와 실행방안은 계획과정을 통해 사회적으로 합의를 얻음으로써 정당화된다. 한편, 공간계획의 종류는 계획의 대상 범위에 따라 국토전역에 관한 계획에서부터 도시내 부분 지구를 대상으로 하는 계획에 이르기까지 매우 다양하다. 또한 계획에서 포괄하는 대상 요소의 범위에 따라 종합계획과 부문계획으로 나누기도 하며, 목표로 하는 시간적 범위에 따라 장기, 중기 및 단기계획으로 구분하기도 한다.

토지이용관리제도는 기존의 토지이용상황에 변화를 초래하는 새로운 개발행위를 컨트롤(control)하는 장치로 허용될 수 있는 개발행위의 범위와 조건 및 절차 등을 정하여 규제하게 된다. 토지이용관리제도는 보통 허가받지 않은 일체의 개발행위를 금지함을 전제로 하되, 개발행위를 허가할 때는 해당 토지 일원에 미리 수립된 계획이나 기 지정된 용도지역별 행위제한 등에 부합하도록 하고 있다. 토지이용관리제도는 개별 토지소유자의 재산권 행사를 직접적으로 제한하는 것인 만큼 사회적으로 공평한 원칙과 기준 및 정의로운 절차 과정을 필요로 한다. 토지이용관리를 위한 여러 수법 중 해당 지역에 특정 수법을 선정하여 적용하게 된 사유가 공간계획 및 현재 토지이용실태에 근거하여 명확히 설명되어야 하고, 기본적으로 특정 계층에 특별한 희생을 강요하는 일이 있어서는 안 된다.

한편, 개발사업제도는 공간계획이 제시하는 바에 따라 특정 지역 또는 지구의 토지이용을 근본적으로 다른 것으로 바꾸는 장치라 할 수 있으며, 규정된 절차를 통해 기술 및 자본을 투입하게 된다. 개발사업제도는 개발용도, 시행주체, 토지 취득방식 등에 따라 다양하게 전개될 수 있고, 제도운용 기관이나 국고 보조

필요성에 따라 새로이 사업제도가 창설되고 변형될 수 있다 그러나, 여러 사업 제도가 있더라도 결과적으로 사업목적에 가장 효과적으로 달성할 수 있는 제도만이 선택된다.

국토의 계획적 정비를 원활하게 추진해가기 위해서는 이들 공간계획제도, 토지이용관리제도, 개발사업제도가 나름대로 실효성 있게 구축되어야 할 뿐 아니라, 그에 못지 않게 이들 제도간에도 기능적으로 잘 연계되지 않으면 안 된다

(2) 관련 제도간의 기능적 연계

계획적 정비체제를 구성하는 공간계획제도, 토지이용관리제도, 개발사업제도의 각각의 관계는 목적·수단의 연쇄관계(連鎖關係)에 있거나 또는 상호 보완적 작용관계에 있다.

먼저 토지이용관리제도는 공간계획제도와 목적·수단의 연쇄관계에서 수단적 장치에 해당된다. 특정 지역의 토지이용관리는 해당 지역 일원의 공간계획 목표를 달성하기 위한 최적의 수단으로 작용할 수 있어야 한다. 이러한 의미에서 공간계획 없이 특정의 부분 지역에 대하여 토지이용규제를 강화 또는 완화하는 것은 맹목적(盲目的) 행위로 사회적으로 정당성을 확보하기 힘들다. 한편, 각 개별 토지는 이미 현행의 토지이용관리제도에 의하여 정도의 차이는 있을지언정 이미 일정 수준으로 제한을 받고 있다. 따라서 현재 개별 토지에 가해지고 있는 특정의 제한을 감안하지 않고 이상적으로 수립된 공간계획만을 전제로 토지이용규제를 강화 또는 완화한다는 것도 비민주적이거나 행정 편의적이라는 비난을 면하기 어렵다. 공간계획 내용이 아무리 사회 전체로서 바람직한 것이라 하더라도 개별 토지소유자 입장에서는 지금까지 인정받아 온 권리를 정당한 보상없이 사회적 용인 범위를 넘어 부당하게 침해받을 수는 없기 때문이다. 즉, 공간계획은 계획의 실효성 확보를 위하여 국가나 지자체가 운용하고 있는 토지이용관리제도)

1) 토지이용관리제도는 토지이용권 형성 기제를 어떻게 인정하느냐에 따라 나라별로 몇 가지 유형으로 구분된다. 첫 번째는 토지이용권을 예외적인 경우에 한해서만 제한하는 것으로 우리나라와 미국 일본과 같이 공익을 전제로 국가가 경찰권(police power)을 행사하는 것이다. 이는 예외적 제한인 만큼 이용권

자체를 근거에 놓고 목표를 설정하며, 또 그를 수단적으로 잘 활용할 수 있는 방안을 포함해 수립하지 않으면 안 된다. 이러한 점에서 공간계획제도는 토지이용 관리제도와 목적·수단의 연쇄관계에서 목적적인 장치에 해당하면서도 토지이용 관리제도를 충분히 감안하여 운용되어야만 한다.

다음으로 개발사업제도 또한 공간계획제도에 대하여 수단적 장치에 해당된다. 개발사업제도는 시, 군 전역을 대상으로 수립한 공간계획에서 명시된 토지이용 계획 또는 개발·재개발 방침을 인·허가를 통해 바로 구체화할 수도 있다. 그러나, 일반적으로는 개발예정 구역을 정하고 해당 구역 내 공간배치와 토지이용 도로망 및 공원 녹지계획 등을 포함하는 개발(기본)계획을 먼저 수립한 후 사업제도를 적용하고 있다. 개발(기본)계획 수립과정에서 주민, 전문가, 관계기관 등의 의견을 듣고 이를 반영하여 계획을 확정짓는다. 개발사업제도 자체는 사전에 수립된 공간계획 또는 개발계획의 목표 내용을 가장 효율적으로 달성할 수 있는 수단으로 선정하여 적용된다.

한편, 토지이용관리제도와 개발사업제도는 상호 보완적 작용관계에 있다. 개발사업제도가 특정 사업구역에 기술 및 자본을 집중 투입하여 현재의 토지이용을 공간 계획 목표대로 바꾸어 놓는 것이라고 한다면, 토지이용관리 제도는 개발사업 착수 전에 개발사업제도를 적용할 여건을 정비하고자 행하는 용도지역 변경이 이에 해당되며, 사업완료 후 구역전체에 대해 이제부터의 토지이용을 관리해 가는 일이라 할 수 있다. 그러나, 사업제도 작용전의 사전적 절차인 용도지역 변경 등이 오히려 사업착수를 더디게 하고 지가를 앙등시키는 등의 문제점이 있기 때문에 우리나라의 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업처럼 사업인가로 용도지역 변경을 의제하기도 한다. 또 사업인가 시점에 사업 후의 토지이용관리를 위한 지구단위계획을 수립하여 사업실시계획과 같이 일괄 승인하는 것으로 운용하는 경우도 있다.

제한의 필요성과 타당성을 사회적으로 인정받아야 하며 통상적으로 사전에 수립된 계획에 근거한다. 이 경우 공공이 특별히 토지이용을 제한하지 않는 한 토지소유자는 토지이용에 아무런 구속을 받지 않는다. 두 번째는 토지이용권 자체는 계획이 있을 경우에 한하여 비로소 성립한다는 것으로 독일에서의 토지이용관리에 대한 지배적인 생각이다. 이로부터 '계획 없이는 개발 없다'라는 견해가 성립할 수 있다. 세 번째는 개발권을 국유화하여 토지개발권을 공적 주체인 국가나 지자체가 소유하되 특정 주체에 개발권을 부여함으로써 비로소 토지이용이 가능한 것으로 영국의 경우에 해당한다.

2) 국토의 계획적 정비체제

(1) 개요

우리나라는 2002년 2월 국토의 계획적 정비와 관련하여 공간계획제도 및 토지이용관리제도를 대대적으로 손질한 바 있다. 종전의 국토계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 폐지하고 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」(이하 「국토계획법」)을 제정하여 2003년 1월부터 시행할 예정에 있다. 국토기본법에서는 국토 전역을 대상으로 하는 공간계획(국토종합계획)에서부터 시·군 단위의 공간계획(시·군 종합계획)까지 규정하고, 국토계획법에서는 국토기본법의 시·군 종합계획에 사실상 해당하는 도시기본계획, 군기본계획의 공간계획과 토지이용관리를 중심으로 하는 도시관리계획, 군관리계획을 규정하고 있다. 이들 양 법률에 의한 공간계획제도와 도시관리계획, 군관리계획의 토지이용관리제도, 그리고 국토계획법, 도시개발법, 도시및주거환경정비법 및 택지개발촉진법 등의 개별법으로 흩어져 있는 개발사업제도가 우리나라 국토의 계획적 정비를 위한 근간적 제도로 할 수 있다.

(2) 공간계획제도

우리나라 국토의 공간계획제도는 「국토기본법」 및 「국토계획법」이 규정하는 공간계획을 골격으로 하여 구성된다. 2002년 2월 관련 법률을 정비하면서 도시기본계획 수립의 공간범위 설정에 기준이 되어 온 도시계획구역 제도도 폐지되어 이제 시·군 행정구역 전역이 도시기본계획 또는 군기본계획의 수립 범위가 됨으로써 공간계획 체계구성이 보다 명료하게 되었다.

「국토기본법」에서는 국토계획의 종류를 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획의 5가지로 구분하고 있다. 이중 시·군 종합계획은 「국토계획법」상의 도시계획으로 정의하여 도시기본계획과 도시관리계획

을 모두 포괄하고 있으나, 도시관리계획·군관리계획이 사실상 토지이용관리제도에 해당되므로 공간계획체계를 구성하는 시·군 단위의 계획은 도시기본계획·군기본계획이라 할 수 있다).

따라서 「국토기본법」과 「국토계획법」의 양 법률에 의한 공간계획의 체계 구성은 최상위 공간계획으로 국토종합계획이 자리잡고, 그 아래에 특별시·광역시·시의 도시기본계획과 도(道)종합계획이 각각 위치하며, 그 밑에 시·군 단위의 도시기본계획 및 군기본계획이 다시 자리잡고 있는 형태가 된다 이를 뒷받침하여 국토기본법 제7조(국토계획의 상호관계)에서는 국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 도종합계획은 당해 도의 관할 구역내에서 수립되는 시·군 종합계획의 기본이 되는 것으로 규정하고 있다

한편, 중앙의 각 행정기관별로 필요에 따라 국토종합계획과 조화되는 것으로 특정부문의 장기 발전방향을 제시하는 부문별계획을 수립할 수 있고, 특정한 지역을 대상으로 지역특성에 맞는 정비나 개발을 위해 수도권발전계획·광역권개발계획·특정지역개발계획·개발촉진지구개발계획, 광역도시계획등의 계획을 수립할 수 있다. 수도권발전계획 등 특정한 지역을 대상으로 한 계획들은 해당 계획이 포괄하는 공간적 범위에 따라 도시기본계획·군기본계획의 상위계획이 되거나 특별시·광역시 도시기본계획 및 도종합계획의 상위계획이 될 수 있다.

마지막으로 국토기본법, 국토계획법상의 공간계획외의 계획으로 도시기본계획·군기본계획에 대해 부문계획 또는 하위 계획으로 연계되는 계획들이 다수 수립·운용되고 있다. 도시·주거환경정비기본계획(도시및주거환경정비법), 도시교통정비기본계획(도시교통정비촉진법), 수도권정비기본계획(수도법), 하수도정비

2) 국토기본법 제6조(국토계획의 정의 및 구분) 제2항 제3호에서 시·군종합계획은 ‘국토의계획및이용에관한법률에 의하여 수립되는 도시계획으로 정의하고 한편 국토의계획및이용에관한법률에서는 도시계획을 다시 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분하고 있는 데 이중 도시관리계획은 용도지역·용도지구·용도구역의 지정 및 변경, 도시계획시설에 관한 계획, 도시개발사업(재개발사업 포함)에 관한 계획, 지구단위계획구역의 지정·변경에 관한 계획 및 지구단위계획을 포함하여 토지이용 관리수단을 내용으로 하고 있다.

3) 수도권에 속하지 않으며 광역시와 인접하지 않은 인구10만명 이하의 시·군은 도시(군)기본계획 수립을 의무화하지 않고 시장군수가 판단하여 수립하도록 하고 있다

기본계획(하수도법)등은 부문계획에 해당되며, 도시개발계획(도시개발법), 택지개발계획(택지개발촉진법), 산업단지개발계획(산업입지및개발에관한법률)등 특정지구에 대한 개발계획들은 도시기본계획·군기본계획의 하위 공간계획으로 자리 매김할 수 있다.

(3) 토지이용관리제도

우리나라에서 토지이용관리제도가 성립할 수 있는 근거는 민법에서 지상·지하·공중에 두루 미치는 것으로 규정하고 있는 토지소유권이지만⁴⁾ 헌법(제 23조)에서 ‘법률에 근거하여 제한 할 수 있도록 되어 있음에 찾아볼 수 있다⁵⁾’. 이것이 바로 국토 전역에 걸쳐 도시계획법(1962년), 국토이용관리법(1972년)이 규정하는 용도지역 등을 지정하여 부적합한 개발행위를 규제하고 적합한 개발행위사업에 한해 인·허가할 수 있는 근거가 된다.

우리나라의 토지이용관리제도는 구조적으로는 개발행위허가제(development permit system)를 밑바탕에 깔고 용도지역제(zoning system)를 중심으로 하고 있다. 부분적으로는 용도지역제 보다 더 상세한 수준으로 개별 필지나 획지 단위별로 용도, 용적, 건축물 형태등을 규제하는 지구단위계획제도를 병행하여 운용하고 있다.

토지형질변경 등을 포함하는 개발행위허가제는 종전에는 도시계획구역 내만 적용되었으나, 2003년 1월부터 전 국토로 확대 적용하게 되었다⁶⁾. 또한 과거와는 달리 이제부터 개발행위 자체에 아무런 법령위반이 없다하더라도 계획의 적정

4) 민법 제 212조(토지소유권의 범위)에서 ‘토지의 소유권은 정당한 이익있는 범위내에서 토지의 상하에 미친다’라고 규정하고 있다.

5) 헌법 제 23조에서는 「① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.」로 규정하고 있어 법률을 제정하여 용도지역에 의한 행위제한을 할 수 있으며, 이는 공공복리를 위한 재산권 행사의 제한으로 간주되고 있다.

6) 준농림지역·준도시지역이 관리지역으로 바뀌면서 세분화하기로 되어 있는 계획관리지역·보전관리지역, 생산관리지역중 보전관리지역 및 생산관리지역과 농림지역, 자연환경보전지역내 산림에 대한 형질변경은 개발행위허가제를 적용하지 않고 산림법만 적용한다.

성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가해 주지 않거나 조건을 붙여 허가할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 개발사업제도를 따로 운용하고 있음을 전제로 개발행위허가로 다룰 수 있는 토지형질변경행위의 최대 허가 규모를 <표 5-1>과 같이 용도지역별로 규정하고, 그 이상은 개발사업을 통해서만 가능하게 하고 있다⁷⁾. 다만, 지구단위계획이 수립되어 기반시설이 설치되었거나 개발행위와 동시에 기반시설이 설치될 지역, 농어촌정비법에 의한 농어촌정비사업, 비도시지역에서의 초지조성, 영림행위 및 골재·토석채취, 채광사업 등에 대해서는 이러한 면적제한을 적용하지 않는다.

한편, 도시계획시설로 결정된 부지에 대해서는 다른 목적으로 개발행위허가를 할 수 없도록 하여 앞으로 공공이 추진할 도시기반시설 설치에 대비하도록 하고 있으며, 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역내 산림에 대해서만은 개발행위허가제를 적용하지 않고 산림법만으로 형질변경허가를 하도록 하고 있다.

<표 5-1> 용도지역별 개발행위허가로 개발 가능한 규모

용 도 지 역		규모(㎡만)
도시지역	주거·상업·자연녹지·생산녹지	1만㎡
	공 업	3만㎡
	보전녹지	5천㎡
관리지역	계획관리(준농림)	3만㎡
	생산관리(준농림)	3만㎡
	보전관리(준농림)	3만㎡
농림지역(농업진흥지역)		3만㎡
자연환경보전지역		5천㎡

주) 관리지역 및 농림지역의 경우 위 면적 범위내에서 조례로 따로 정할 수 있음

7) 개발행위허가를 받아야만 하는 건축물에 대해서는 비도시지역의 경우 연면적 200㎡ 또는 3층 이상의 건축으로 도시지역에서 모든 건축물의 건축을 행위허가 대상으로 하는 것에 비교하여 완화되어 있다. 비도시지역에서 오히려 완화규정하는 것이 바람직한 것인지는 검토의 여지가 있다.

용도지역제는 과거 국토이용관리법 및 도시계획법에 의하여 이원적으로 운용되어 오던 것을 2003년 1월부터 「국토계획법」에 의해 도시관리계획을 통해 통합된 형태로 농촌지역까지 포함하여 전국토에 적용하게 되었다. 국토 난개발을 초래한 원인으로 지목받아 온 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 개정하고, 이를 다시 보전관리지역, 생산관리지역 및 계획관리지역으로 구분 지정하면서 <그림 5-1> 와 같이 행위제한을 종전의 준도시지역, 준농림지역보다 강화하였다. 용도지역별 건축물 제한도 준도시지역, 준농림지역의 경우 금지행위 열거방식(negative list system)에서 허용행위 열거방식(positive list system)으로 전환하여 공해공장 등 부적격 시설은 개별입지를 제한하고, 계획관리지역은 자연녹지지역 수준, 생산관리지역 및 농림지역은 생산녹지지역 수준, 보전관리지역·자연환경보전지역은 보전녹지지역 수준으로 각각 토지이용관리수준을 재조정하였다.

용도지역 보다 더 강화된 행위제한을 특별히 규정하는 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 구역제도도 도시관리계획의 하나로 운용하며 특정한 지구에서 용도지역의 행위제한을 보완하는 기능을 수행하는 용도지구도 비도시지역에 적용할 수 있는 여지를 가지게 되었다.

한편, 지구단위계획은 가구 또는 필지별 토지이용의 허용범위를 상세하게 규정하여 토지이용행위를 관리하는 제도로 용도지역별 한도 내에서 용적률, 건폐율, 용도를 따로 정하거나 건축물의 높이, 층고, 건축선을 지정하여 건축행위를 규제하는 제도이다. 새로이 정비된 법령을 통해 계획관리지역으로 된 경우에는 개발압력의 정도에 따라 제 2종 지구단위계획구역을 지정하여⁸⁾ 개발사업제도를 통해 계획적 개발을 유도하는 것으로 하고 있다.

8) 제 2종 지구단위계획구역은 아파트·연립주택 건설을 위한 경우 30만㎡ 이상으로 하고, 기타의 경우에는 3만㎡ 이상이면 구역지정이 가능함

종 전

개 선

국토이용관리법 (시행령)

용도지역	건폐율(%)	용적률(%)
준도시지역	60	80(200) ¹⁾
준농림지역	40	80
농림지역	60	400
자연환경보전지역	40	80

용도지역	건폐율(%)	용적률(%)
계획관리지역	40	100
생산관리지역	20	80
보전관리지역	20	80
농림지역	20	80
자연환경보전지역	20	80

주1): 개발계획에 의해 건축되는 공동주택의 경우

<그림 5-1> 용도지역별 건폐율과 용적률의 허용범위

(4) 개발사업제도

개발사업제도는 그 종류 및 가지 수가 많고 다양하지만 순수하게 기반시설 설치만을 위한 사업제도와 주택·상업·업무·공업지 등 평면적·입체적 시가지개발을 위한 사업제도의 두 가지로 유형을 구분할 수 있다

먼저 기반시설 설치의 사업제도는 「국토계획법」에서 규정하는 기반시설에 대하여 도시계획시설로 결정하여 도시계획사업 절차에 따라 설치하는 것이 가장 기본적인 것으로 볼 수 있다. 금번의 국토계획법 제정에 따라 도시지역이 아닌 지역에도 적용하게 되었으며, 적어도 「국토계획법」이 규정하는 53개 기반시설 중 도로, 철도, 항만, 공항, 운하, 공원, 녹지, 유원지, 유통업무설비, 수도, 전기 공급설비, 가스공급설비, 공동구, 학교, 운동장, 하천, 유수지, 화장장, 공동묘지, 납골시설, 도축장, 하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설의 24개 시설은 반드시 도시관리계획 또는 군관리계획을 통해 도시계획시설로 입안 결정한 뒤 도시계획사업을 통해 설치할 수 있도록 하였다.

한편, 시가지개발 사업제도는 다시 신개발 사업제도와 재개발 사업제도로 나눌 수 있다. 지금까지 신개발 사업제도로는 산업단지의 경우 산업입지및개발에 관한법률에 근거한 산업단지개발사업이, 상업지를 포함하는 대규모 택지 조성등

에는 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업제도가 많이 활용되어 왔다. 그러나, 택지개발의 경우에는 2000년 1월 제정된 도시개발법의 도시개발사업제도가 민간개발자도 사업시행자로 참여할 수 있고 복합용도 개발사업이 가능하며 환지·매수·혼합의 다양한 토지취득방식을 운용할 수 있어 택지개발사업제도 보다 더 많이 활용될 것으로 기대된다.

그리고, 재개발 사업제도는 지금까지 각 개별법에 근거하여 시행해 오던 주거환경개선사업(도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법)·주택재개발사업(도시재개발법)·주택재건축사업(주택건설촉진법)의 3가지 사업제도에 덧붙여 상업지역·공업지역 토지의 효율적 이용과 도심기능 회복을 위한 도시환경정비사업을 포함하는 정비사업제도를 2002년 12월 도시및주거환경정비법 제정을 통해 제도화하여 2003년 6월부터 시행할 예정에 있다.

이들 신개발, 재개발 사업제도와는 별도로 경우에 따라 대지조성사업을 포함할 수 있는 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업도 빼 놓을 수 없는 사업제도이다. 이는 앞에 열거한 신개발 재개발 사업제도와 동시에 행해지거나 또는 독립적으로 행할 수 있는 사업으로 아파트단지별로 이루어 진다.

<표 5-2> 국토계획법이 규정하는 기반시설의 종류

시설군(시설수)	세부 시설명 (53개)
교통시설(11)	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 삭도, 운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설(5)	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통·공급시설(9)	유통업무설비, 수도, 전기공급설비, 가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 시장, 유류저장 및 송유설비, 열공급설비
공공·문화체육 시설(10)	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 공공직업훈련시설, 도서관, 사회복지시설, 청소년수련시설
방재시설(8)	하천, 우수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설(6)	화장장, 공동묘지, 납골시설, 도축장, 장례식장, 종합의료시설
환경기초시설(4)	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장

3) 농촌지역의 과제

(1) 농촌지역의 계획적 정비체제 현황

① 공간계획제도

전 국토를 대상으로 하는 최상위의 공간계획은 국토종합계획이다. 이런 관점에서 농림부장관 또는 해양수산부장관이 농어촌정비법(제 17조 제 1항)에 따라 전국 농어촌지역 정비에 관한 종합계획으로 수립하는 농어촌정비종합계획은 국토기본법에서 ‘중앙행정기관의 장이 국토전역을 대상으로 하여 수립하는 소관업무에 관한 부문별계획’(국토기본법 제 17조 제 2항)에 해당된다⁹⁾. 농어촌정비종합계획은 농업생산기반, 수산업생산기반, 농어촌생활환경, 농어촌휴양자원, 한계농지등의 개발 및 정비를 주요 내용으로 하여 관계장관과 협의해 수립한다(동법 제 4조). 특히 농어촌생활환경과 관련하여 농어촌생활환경정비사업의 방향 및 정책시행의 지침이 되는 ‘농어촌생활환경정비 기본방침’을 별도로 수립하게 되어 있고, 기본방침은 ‘국토기본법에 의한 국토종합계획, 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시기본계획’등의 계획과 조화되도록 할 것을 특별히 규정하고 있다(동법 제 30조 제 2항). 한편, 각 시, 군의 면 구역등의 농촌지역에서는 기본방침과 관련하여 생활환경정비사업개발계획이하 ‘생활환경정비개발계획’을 수립하도록 하고 있는 바, 농림부장관이 수립하는 ‘농어촌생활환경정비 기본방침’은 공간계획으로 선뜻 규정하기는 힘들지 모르나, 적어도 전국적 차원의 농촌지역에 대한 정비지침으로 작용할 수는 있는 계획이다.

면의 구역 및 준농어촌(광역시 자치구내 농업진흥지역과 개발제한구역)지역을 대상으로 하는 ‘생활환경정비개발계획’은 시장, 군수, 구청장이 수립하여 시·도지사 승인을 얻도록 하고 있다. 마찬가지로 시장,군수가 계획을 수립하여 건설교

9) 농어촌정비법외에 농업·농촌기본법에서도 농업·농촌발전계획을 수립하도록 하고 있다. 농림부장관이 농업·농촌발전 기본계획을 수립하면, 광역시장·도지사는 시·도계획을 수립하고, 시장·군수·구청장은 시·군·구계획을 각각 수립 시행하는 것으로 하고 있으나, 계획수립내용에 관한 언급을 보면 농어촌정비법에 비교하여 많이 미약하다.

통부장관의 승인을 얻도록 하고 있는 도시기본계획·군기본계획과 이 ‘생활환경 정비개발계획’이 어떻게 연계될지는 아직 분명하지 않다. 그러나, 계획의 정식명칭이 ‘생활환경정비사업개발계획’임에서 보듯이 생활환경정비개발계획의 주요 내용(< 표 5-3>)은 생활환경정비사업의 발굴·선정이 될 것으로 볼 수 있다. 따라서 먼 구역등을 대상으로 하는 생활환경정비개발계획은 시·군의 도시기본계획·군기본계획의 하위계획 범주에 든다고 말할 수 있다.

<표 5-3> (농촌)생활환경정비개발계획의 주요 내용

1. 생활환경정비사업의 목표와 기본방향 2. 농어촌마을의 정비·개발, 3. 농어촌생활환경기반조성을 위한 도로의 정비·개발, 4. 문화복지시설의 정비·확충, 5. 농어촌관광휴양자원개발·농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충, 6. 농어촌용수 및 배수시설의 정비·개발, 7. 사업시행에 따른 자연환경보전계획, 8. 수질오염방지를 위한 사업, 9. 기타 시장·군수·자치구의 구청장이 농어촌생활환경정비를 위하여 필요하다고 인정하는 사업

한편, 농어촌정비법에서는 먼 지역내 마을단위의 계획수립도 규정하고 있다(동법제32조). 국토계획법의 도시지역, 계획관리지역, 관리지역내 취락지구 일원을 마을정비구역 대상으로 선정하고, 해당 구역에 대한 생활환경정비사업기본계획(이하 ‘생활환경정비기본계획’)을 수립하도록 하고 있는 것이다. 시장, 군수, 구청장이 마을단위의 생활환경정비기본계획을 수립하여 이를 시도지사에게 보고하고, 시도지사는 농림부장관에게 제출하여 마을정비구역의 지정승인을 요청하며, 필요시 농림부장관은 건교부장관과 협의하여 마을정비구역의 지정을 승인하게 된다. 이때 마을정비구역의 지정요건은 먼 구역을 대상으로 수립된 생활환경정비개발계획에서 정한 ‘농어촌마을의 정비·개발지역’, ‘농어촌정비사업대상지역’, ‘산업입지및개발에관한법률의 규정에 의한 농공단지 지역 중 농어촌의 생활환경정비가 필요하다고 시·도지사가 인정하는 지역’(농어촌정비법 시행규칙 제9조)으로 하고 있다.

② 토지이용관리체제

국토계획법 제정으로 토지이용관리제도가 일원화됨으로써 용도지역상 도시지역이 아닌 농촌의 토지이용관리도 도시지역과 마찬가지로 도시관리계획을 통해 용도지역제를 일원적으로 적용할 수 있게 되었다. 도시지역이 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역등의 각 용도지역을 세분하여 16개 용도지역 종류로 토지이용을 관리하고 있는 것과는 달리, 도시지역이 아닌 농촌 일원은 농림지역, 자연환경보전지역, 관리지역(계획관리, 생산관리, 보전관리지역)의 3~5 종류의 용도지역으로 관리된다.

이중 농림지역은 ‘도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산림법에 의한 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역’으로 규정하고 있다. 따라서, 농지법, 산림법에 의해 농업진흥지역·보전임지로 된 토지를 그대로 농림지역으로 지정하되, 이에 추가하여 특별히 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요하다고 판단되는 지역에 대해 국토계획법에 근거하여 독자적으로 지정하는 것이 전혀 불가능한 것은 아니라고 해석할 수 있다. 그리고, 자연환경보전지역은 ‘자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성을 위하여 필요한 지역’으로 포괄적으로 규정하여, 도시관리계획·군관리계획을 통해 독자적으로 지정할 수 있음을 알 수 있다.

한편, 관리지역중 계획관리지역은 ‘도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역’에 지정한다. 생산관리지역은 ‘농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역’이다. 보전관리지역은 ‘자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역’으로 하고 있다.

또 도시지역이 아닌 농촌에도 개발행위허가제를 적용할 수 있게 되었다. 그러나, 계획관리지역 이외의 농촌지역, 즉, 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역의 안에 있는 산림에 대해서는 개발행위허가를 적용하지 않고, 산림법의 산림형질변경등에 의하도록 하고 있다. 한편, 개발행위허가를 적용하는 지역의 경우에도 산림 및 농지에 대해서는 산림형질변경과 농지전용허가를 같이 받도록 하고 있다. 또한 도시지역이 아닌 농촌지역에서 계획관리지역으로 지정된 지역에 대해서는 이미 앞에서 언급한 바와 같이 개발압력이 예상될 경우 제 2종 지구단위계획구역을 지정하여 지구단위계획을 수립하고, 동시에 기반시설부담구역을 지정하여 토지이용을 관리할 수 있도록 하고 있다.

③ 개발사업제도

현재 농촌정비에 적용하고 있는 주요 개발사업제도는 <표 5-4>와 같다. 행정자치부, 농림부, 정보통신부, 해양수산부 등 국가의 각 행정기관별로 법률에 근거하여 시행하는 사업이 있는가 하면, 행정시책에 근거하여 추진하는 임의사업도 있다. 이중 농촌의 면 단위 지역에 보편적으로 적용하고 있는 것으로 공공주체가 시행하는 대표적인 사업제도는 농어촌정비법에 근거한 정주권개발사업과 문화마을조성사업이라고¹⁰⁾ 할 수 있고, 민간이 시행하는 것으로는 농업·농촌기본법에 근거한 녹색농촌체험마을조성사업을 들 수 있다¹¹⁾.

정주권개발사업은 면 단위 정주권개발계획이 수립된 면 중에서 선정된 각 면당 3개 내외의 중심 마을생활권에 대하여 농어촌도로등 타 부문에서 재원조달이

10) 2003년도 농림사업시행지침서(농림부, 2002.12)에 의하면 민간시행의 농촌관광휴양자원개발사업으로 농촌관광휴양자원개발사업, 녹색농촌체험활동지원사업, 농촌전통테마마을육성사업을 지도하며 공공시행의 농어촌생활환경정비사업으로 정주권개발사업 문화마을조성사업외에도 농촌마을하수처리시설사업, 농가주거환경개선사업을 추진하며 농촌농업 생활용수개발사업도 생활환경개선을 위한 사업에 포함하고 있음

11) 농업·농촌기본법 제 38조의 제 2항의 ‘국가 및 지방자치단체는 도시민의 건전한 정서함양과 도·농간의 교류확대 및 농촌주민의 소득증대를 위하여 지역의 특색을 살린 녹색관광 및 휴양자원의 개발을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다’와 제 3항의 ‘국가 및 지방자치단체는 제 2항의 목적을 달성하기 위하여 지역문화시설등의 설치·운영과 지역의 문화행사개최등을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다’고 한 규정에 근거함

가능한 사업을 제외한 <표 5-5>의 사업을 대상사업으로 선정하여 국·도·지방양여금 예산)로 보조하고 용·자도 지원한다. 문화마을조성사업은 면·지역의 중심(거점)마을 등에 집중 지원하여 생활환경을 정비하고, 농촌관광, 농촌체험활동, 소득증대사업 및 생산기반정비사업을 연계 추진함으로써 생활환경과 소득이 조화된 농촌마을로 정비하는 사업이다. 대상마을은 시·도지사가 시·도로 배분된 양의 범위 내에서 선정하고, 해당 시장 군수는 기본계획을 수립하면 이에 근거하여 마을정비구역지정 승인과 기본계획 확정 후에 다시 시행계획(<표 5-6>)을 수립해 시·도지사 승인으로 사업을 시행하고 준공한다. 기본계획을 수립할 때 필요한 경우 마을에 대한 경관형성계획을 수립하고 문화재보호법에 의한 문화재 지표조사도 실시한다. 문화마을 조성사업은 마을의 원지형을 토대로 하여 지역의 전통성·문화성등의 특성을 고려해 <표 5-7>의 내용으로 마을정비를 하고, 필요한 경우 마을기능 보강을 위하여 기존 중심 마을내 또는 인접하여 소규모 주택용지 및 공동이용 시설용지를 조성한다.

한편, 녹색농촌체험마을조성사업은 주민합의를 바탕으로 마련한 마을협정과 사업계획에 따라 도시민 방문객 유치를 위한 마을공동시설과 농촌체험활동 프로그램이 정비된 마을을 조성하는 사업으로 농촌체험기반시설 및 마을경관 조성 과 생활편의시설 등 하드웨어 정비는 물론 사업추진방법, 주민간 역할분담, 사업 수익모델 등 사업모델을 발굴·제시하는 사업이다. 단일 마을이 사업을 추진하는 경우에는 전체가 20호 이상인 마을로서 전체 가구의 1/3 또는 10호 이상의 가구가 협정에 참여하여야 하고, 둘 이상의 마을이 공동마을협정을 체결하고 사업을 추진하는 경우에는 가구수 합계가 30호 이상이고 협정에 참여하는 각 마을은 마을 전체가구의 1/3 또는 5호 이상의 가구가 협정에 참여하여야 하는 것으로 하고 있다. 추진절차는 사업추진의향서 제출후 주민총회를 거쳐 마을협정을 체결하고 사업계획을 수립하면 농림부에서 최종적으로 타당성을 심사하여 마을을 지정하여 지원하게 된다.

<표 5-4> 농촌지역내 마을단위별 추진의 주요 사업

사업명칭	주관부처	추진시기	비고
농어촌주거환경개선사업 (패키지마을 조성사업)	행정자치부	'95~	농어촌주택개량촉진법(95.12.29)
소도읍개발사업	행정자치부	'72~	지방소도읍육성지원법(2001.7.2)
오지개발사업	행정자치부	'90~2004	오지개발촉진법(1988.12.31) 1차 10개년계획('90~'94) 2차 5개년계획(2000~'2004)
도서개발사업	행정자치부	'88~2007	도서개발촉진법(1986.12.31) 1차 10개년계획('88~'97) 2차 10개년계획('98~'2007)
아름마을가꾸기시범사업	행정자치부	2001~	-
문화마을조성사업	농림부	'91~	농어촌정비법('94.12.22)
정주권개발사업	농림부	'90~	농어촌정비법('94.12.22)
녹색농촌체험시범마을사업	농림부	2002~	농업농촌기본법
산촌개발사업	산림청	'95~2004	임업및산촌진흥촉진에관한법률
정보화시범마을	정보통신부	2000~	2001년 행정부로 이관되어 사업추진
어촌종합개발사업	해양수산부	'95~2006	-

자료: 박윤희·전영미, 농촌마을의 특성화와 향후 정비방향, 2002년 새국토연구협의회 제 1회 공동개최 세미나, 2002.5.30 :농업기반공사 회의실

<표 5-5> 정주권개발사업의 주요 내용

<ul style="list-style-type: none"> • 마을정비: 마을내도로, 상·하수도시설등 • 농촌지역도로정비: 마을간 도로, 연결도로, 교량등 • 농촌산업개발: 공동영농어시설, 농로등 • 문화복지시설: 복지회관, 마을회관등(필요시 정보통신기반시설을 회관내에 설치) • 환경보전시설: 쓰레기처리시설, 마을하수처리시설등 • 재해방지시설: 하천정비, 마을안전시설등 • 주택정비: 신축,개량,빈집철거 및 정비등

자료: 농림부, 2003년도 농림사업시행 지침서(제 4권:농촌개발),2002,12

< 표 5-6 > (농어촌)생활환경정비시행계획의 주요 내용(농어촌정비법 제 35조 제 1항)

<p>1.사업 목표 및 기본방향 2. 농업 또는 수산업기반정비사업 시행계획(선택사항),</p> <p>3. 마을건설 또는 재개발을 위한 주택조성계획 및 주택등 건축계획</p> <p>4. 편익·복지시설과 간이상수도시설·하수도시설 및 수질오염방지시설등 환경정비시설의 설치 또는 확충,</p> <p>5. 주차장 등 마을공동이용시설 및 농어촌생활환경기반조성을 위한 도로 정비·개발,</p> <p>6. 농어촌 경관의 보존·조성 및 농어촌관광휴양 지원시설의 정비,</p> <p>7. 기타: 시행령이 정하는 사항</p> <ul style="list-style-type: none"> · 농어촌의 부존자원이용과 개발에 관한 사항, · 산업시설의 정비에 관한 사항, · 농어촌주택개량촉진법(제2조 제2호)에 의한 빈집 철거 및 정비에 관한 사항

<표 5-7> 문화마을사업의 사업내용

<ul style="list-style-type: none"> • 기존마을내 토지·주택 등의 합리적 재배치 • 마을기반시설(진입로, 마을 안길, 생활용수, 전기·통신시설 등)과 농촌주택정비 • 마을회관, 공동주차장, 어린이놀이터, 공동 작업장등 주민편익 및 공동이용시설 • 마을하수도 등 환경기초시설 • 농촌관광 및 농촌체험활동 등에 필요한 기반시설 정비 및 마을 가꾸기 • 공가(空家)를 매수 또는 철거하여 공동이용시설 또는 주차장 등의 부지로 활용 • 생산기반정비, 소득원 개발 및 농업관련산업시설(농산물집하장, 농산물가공시설, 농기계 수리소, 공동건조장, 보관시설등)등과 연계지원
--

(2) 농촌지역의 토지이용실태와 계획과제

① 농촌지역 정주여건과 과제

먼저 제 2장에서 조사·분석한 바와 같이 우리나라 농촌은 현재 인구가 계속적으로 감소하면서 노령화 또한 가속화되고 있어 정주인구 유지대책이 필요한 상황에 있음을 지적하지 않을 수 없다. 이제 농업에만 의존하는 산업구조로는 정주인구를 유지하기가 곤란한 상태에 이르고 있으며 한편으로는 생활기초시설이 열악하고, 교육, 의료, 문화 서비스 등을 받을 수 없어 농촌지역인구의 공동화(空洞化)가 더욱 심화되고 있다. 이는 이촌향도(離村向都)의 이유로 직업요인보다

교육 및 생활환경요인이 더 중요한 것으로 밝혀진 것에서도 찾아볼 수 있다. 더욱이 면소재지의 중심지 기능이 저하되고, 물품 및 서비스 구매활동은 중심도시, 대도시까지로 광역화되고 있다. 이와 같이 농촌지역은 교육, 교통, 각종의 생활 편의시설, 문화 시설등의 서비스 공급이 이루어지지 않으면 더 이상 정주민구 유지가 힘들 것으로 우려된다.

두 번째로 농촌적 매력을 토대로 농촌지역을 계획적으로 정비할 필요가 있다. 이 도향촌(離都 向村)의 이유로 자연환경요인과 주택요인의 비중이 높게 나타나듯이 역시 농촌은 자연 및 생태환경과 쾌적한 자연경관을 제공할 수 있다는 점에서 정주 매력을 지닌다. 그러나, 도시 원교 농촌지역에서는 축사의 무분별한 입지가 이루어지고 있고, 중소도시나 대도시 주변 농촌지역은 도시기피시설이 입지하며 공장, 전원주택 또한 난개발로 들어서 자연환경과 경관이 크게 훼손되고 있고 유입인구와 원주민간 갈등사례도 많이 발견된다. 따라서, 자연 및 생태환경과 경관을 고려한 농촌의 계획적 정비체제와 도·농통합형 지역공동체 형성이 요청되고 있다.

② 농촌의 토지이용실태

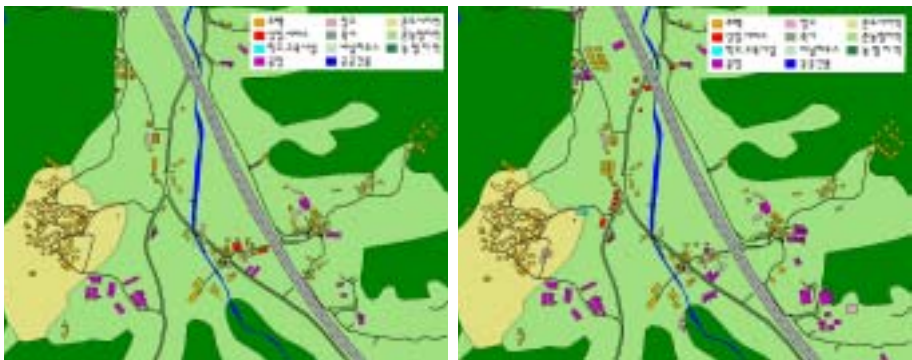
제 2장에서 살펴 본 3개 사례 지역중 홍성군 홍동면은 축사와 취락이 혼재되고 있는 점, 제천시 송악면은 전원주택이 산발적으로 입지하고 있는 점이 문제로 지적된 바 있다. 전원주택의 무질서한 입지는 창고, 공장과 마찬가지로 1994년의 준농림지역 도입과 규제완화로 초래된 것이며, 축사 혼재도 농촌주택지와의 토지이용 분리를 특별히 감안하지 않는 농촌지역에 대한 현행 토지이용관리제도의 부실과 연관된다. 이러한 양상을 포함하여 농촌의 토지이용실태를 가장 종합적으로 볼 수 있는 곳은 대도시주변 농촌지역인 경기도 광주시 도척면이다.

광주시 도척면의 노곡리(면소재지)와 진우리의 토지이용관리 실태를 1995년과 2000년의 2개 시점별 토지이용현황을 비교하여 살펴본다. 노곡리의 경우 <그림 5-2>에서 보는 바와 같이 준도시지역으로 지정된 중심마을 일원은 이미 오래 전부터 취락이 형성된 곳으로 지난 5년 동안에는 토지이용에 이렇다할 변화는 없는 편이었다. 한편, 중심마을로 부터 농림지역을 사이에 두고 북서쪽에 준농림지

역으로 지정된 지역은 이전에도 공장등 일부 시설이 분포하고는 있기는 하였지만, 특히 지난 5년 동안 창고, 공장, 주택, 축사, 상업서비스 시설이 혼재된 형태로 마구 입지하게 되었음을 짐작하게 한다. 주택의 경우 공장, 축사, 창고와 인접하여 주거환경을 제대로 유지할 수가 없고, 경관적으로도 도저히 바람직하다고 할 수 없다. 진우리의 경우도 공장이 여기 저기 산발적으로 들어선 것은 노곡리와 다를 바 없다(<그림 5-3> 참조). 기존 마을과는 멀리 떨어진 곳으로 공장, 상업시설이 무질서하게 들어서는 한 가운데에 전원주택단지가 건립되고 있어 경관적으로도 부조화를 보인다 이와같이 토지이용혼재와 경관 부조화로 노정된 농촌지역 토지이용관리제도의 문제점을 해결하는 것이 앞으로의 과제가 된다



<그림 5-2> 도척면 노곡리 용도지역 및 토지이용현황 (1995년, 2002년)



<그림 5-3> 도척면 진우리 용도지역 및 토지이용현황 (1995년, 2002년)

③ 농촌지역 정주를 위한 계획과제

농촌인구를 농촌지역에 계속 머물러 살게 하거나 도시에 거주하는 인구를 농촌지역에 들어와 살도록 유도하기 위해서는 제4장에서 언급한 바와 같이 농촌지역 주민이 농촌에서 소득을 창출할 수 있어야 하고, 농촌주민도 도시민에 어느 정도 근접한 수준으로 공공 편의시설을 이용하고 서비스를 받을 수 있어야 하며, 농촌을 자연과 잘 조화된 주거공간으로 정비하여 도시민도 들어가 전원생활을 즐길 수 있도록 하여야 한다. 농촌마다 다소 여건이 다른 점이 있을 수 있겠으나 농촌지역을 대상으로 정비계획을 수립함에 있어서는 이들 3가지 과제가 항상 핵심적 사항으로 다루어져야만 한다.

먼저 농촌에 소득을 창출할 수 있는 기반을 조성하는 일은 고용효과를 기대할 수 있는 공장등 산업시설을 유치하고 농업을 지역특성을 살려 경쟁력 있게 키우는 데 있다. 산업시설에 대해서는 농공단지 제도등을 잘 활용하여 농촌지역으로 끌어들이는 한편, 개별 입지 공장으로 야기된 농촌지역의 환경 및 경관훼손의 문제를 공장 집단화를 유도하여 해결하는 방안이 모색되어야 한다. 동시에 도·농 통합의 시대적 여건을 살려 지역자원을 활용한 친환경농업 지역지원형 농업, 관광농업을 전략적으로 잘 육성해 가야만 한다.

둘째로 농촌주민이 불편하지 않게 공공 편의시설을 이용하는 정주체계 형성을 전제로 기반시설을 확충해야 한다. 중심도시(시·군의 중심지), 기초중심지(읍·면 소재지), 마을로 이어지는 생활권 위계별 정주체계를 전제로 하여 교육·의료, 문화 등의 각종 공공 및 편의시설에 대한 이용과 서비스체계를 다시 구축하여야 한다. 기초중심지에 해당하는 읍·면 소재지를 육성하여 서비스 기능을 확대하고, 마을·기초중심지·중심도시간의 도로망, 정보통신망을 확충하며, 대중교통수단에 대한 이용체계를 구축해야 한다.

마지막으로 농촌지역을 고유의 자연환경적 가치와 매력을 잘 유지하면서 도시민이 들어와 같이 어울려 살 수 있는 전원적 생활공간으로 정비해 가는 일이다. 공간계획 부재와 준농림지역을 포함한 토지이용관리제도의 부실로 농촌지역내

여기 저기 무질서하게 들어서는 창고, 공장, 축사 입지를 합리적으로 컨트롤(control)하면서, 농촌지역으로 유입하는 도시민을 포함하는 새로운 마을공동체 형성과 마을공동시설 등을 포함한 마을의 계획적 체계적 정비를 추진해가야 한다.

(3) 농촌지역 정비체제 개선과제

① 기본전제

앞에서 분석한 농촌지역 계획과제에 비추어 현행 농촌지역 정비체제에서 미비된 점과 앞으로 개선해야 될 점이 무엇인지를 살펴본다. 농촌지역 정비체제는 국토기본법·국토계획법으로 새로 확립된 국토공간 정비체제와 어떠한 관계로 발전해야 할 것인지도 아울러 검토한다. 농촌지역 정비체제 개선과제에 대해서도 앞에서와 마찬가지로 공간계획제도, 토지이용관리제도, 개발사업제도의 세 가지 측면에서 논의한다.

② 공간계획제도

농촌지역에 적용하는 공간계획제도는 농촌지역 정주를 보다 편리하게 하여야 한다는 측면에서 도시·농촌을 공간적·물리적으로 통합된 것으로 보고 운용되어야 하며, 또 한편으로는 마을 단위의 정주공간계획이 내실있게 수립·운용될 수 있어야 한다.

도시·농촌을 공간적·물리적으로 통합·연계하는 이유는 농촌지역 주민들에게 중심도시 및 기초중심지의 시설 및 서비스 이용을 확충 개방하고 도시민들에게는 농촌의 자연환경 및 경관과 접촉하는 기회를 확대하기 위한 것이다. 이는 도로망 및 대중교통체계와 도·농간 정보통신망을 구축하는 등 물리적 측면에서의 계획이 뒷받침되지 않으면 안 된다.

이를 위하여 첫째로, 도시기본계획이나 군기본계획과 같이 사군 행정구역 전역을 대상으로 수립하는 공간계획과 면 단위를 대상으로 하는 생활환경개발계획(농어촌정비법), 읍 및 일부 중심 면을 대상으로 하는 지방소도읍육성계획(지방

소도읍육성지원법)을 상·하위 계획으로 체계화하여 계획내용 및 집행관리 측면에서 상호 연계되도록 하여야 한다. 이렇게 함으로써 농촌 주민은 중심지의 편의시설을, 도시주민은 농촌의 자연과 어우러진 여가공간을 서로 찾아감으로써 양쪽 모두에 득이 될 수 있다. 그에 필요한 대중교통수단을 운용하고 자전거도로를 이용하도록 하는 것도 같이 검토될 수 있을 것이다. 예로서 일본 하마마쓰(浜松)시의 도시공원은 푸르츠파크와 플라워파크라는 이름으로 시가지로부터 자동차로 30분 이상 떨어진 거리의 배후 농촌지역에 분산 배치하여 도시민들에게는 저밀도의 여가휴양공간으로 활용되도록 하고, 농촌주민에게는 소득증대시설로서 활용되도록 하고 있다.¹²⁾ 또 천안시 성거읍의 경우는 도시민들이 주로 이용하는 시립도서관을 배후 농촌지역에 입지시킴으로써 도시민들이 농촌지역에 와서 이용케 하고 농촌주민도 함께 편익을 보게 하고 있다¹³⁾.

그러나, 국토기본법·국토계획법에 근거한 도시기본계획 군기본계획은 건설교통부가, 지방소도읍육성지원법에 의한 지방소도읍종합육성계획은 행정자치부가 농어촌정비법에 근거한 농촌 면 단위지역의 생활환경정비계획은 농림부가 각각 나누어 관장하고 있어 이를 어떻게 효과적으로 연계시킬 것인가가 앞으로 검토할 개선과제가 된다.

다음으로 농촌지역의 공간계획제도로 중요한 의미를 가지는 것은 마을 단위의 내실있는 계획을 수립하여 집행하는 일이다. 현재 마을 단위의 계획수립제도가 할 수 있는 농어촌정비법의 ‘생활환경정비사업기본계획은 중앙정부가 지원할 단기사업을 주로 담는 계획에 불과하다. 계획을 수립하는 시장, 군수로서는 마을에 대한 장기적 비전이나 토지이용관리수법을 포함한 집행방안 마련에 힘쓰기보다는 국가의 사업비 지원을 차질없이 얻는데 우선 중점을 둘 것은 당연한 일이다. 도시민이 와서 살고 싶어하는 자연과 조화된 전원마을을 조성해 가는 일은 그렇게 단기

12) 하마마쓰시의 푸르츠파크의 경우는 지역민들에게 여가휴양공간을 제공하면서 지역의 과일농업을 진흥시킬 목적으로 조성된 시설로 전체 토지의 40%만을 시가 매입하고 나머지 60%는 농가 소유 그대로 두어 매년 임차료를 지급한다. 도시민들은 과일따기 등의 체험, 주변 농가에서 생산한 농산물을 파는 파머스마켓 방문 등을 위해 이 곳을 이용한다.

13) 송미령·박시현, 2001

간에 간단히 되는 일이 아니다. 마을현황에 대한 진단부터 주민들이 참여하여 마을 미래상에 대한 공감대를 같이 형성하면서 힘을 합쳐 장기적 지속적으로 만들어 가야만 될 일이다. 개발사업제도 뿐만 아니라 지역특성에 맞게 토지이용관리제도도 잘 구사하여 공간계획을 구현하도록 하여야 하며, 다른 마을과 엇비슷한 마을이 아니라 자기 마을만의 특성을 살린 것이어야만 깊은 매력을 지닐 수 있다.

마을의 시설도 도시지역을 쫓아 획일화할 필요가 없다. 농촌지역 및 농촌마을에 필요한 고유시설로 구성하는 것이 오히려 바람직하다. 이는 마을회관이나 주차장과 같은 커뮤니티 시설부터 오리농법에 필요한 오리원이나 농산물 가공장과 같은 생산시설, 생태통로 및 생태연못과 같은 경관형성시설 생태학습원과 같은 도·농교류시설 등을 망라하고 있다. 이들은 도시지역에 설치되는 기반시설의 범주와는 내용과 성격이 다르다. <표 5-8>은 농촌마을계획에서 자주 다루고 있는 시설을 몇 가지 범주로 유형화한 것이다. 각 시설의 규모나 종류가 매우 탄력적이고 그 용도도 중복되기 때문에 유형 구분의 경계가 반드시 명확한 것은 아니다. 농촌의 텃밭은 주택의 부속시설로 분류될 수 있지만, 도시 주택에서의 정원과 같은 역할, 생산시설로서의 역할, 경관형성시설로서의 역할, 자연보전시설로서의 역할을 함께 수행한다.

<표 5-8> 농촌(마을)계획에 자주 등장하는 시설의 목록

구 분	시설의 예
주 택	담장, 텃밭, 민박용건축물, 생태건축물 등
공동시설	마을회관, 찜질방, (생태)주차장 등
공급처리시설	자연정화형 연못, 생태연못 등
생산기반시설	농로, 용배수로, 소류지, (생태)저수지, 농업용창고, 가공시설, 저장시설, 오리원 등
도농교류시설	가판대, 마을직판장, 주말농장, 파머스마켓, 박물관, 인포메이션센터, 탐방로, 전망대, 썸지공원 등
경관형성시설	노거수, 상징수, 친수형 하천, 지붕, 담장, 꽃길, 마을숲 등
자연보전시설	생태통로, 산림보전구역, 산림보호공간, 자연형 하천 등

주) 2001년도 행정자치부 아름답마을가꾸기시범사업의 마을계획 3종을 분석하여 정리한 것임.

③ 토지이용관리제도

수도권 주변의 광주시 도척면 사례에서 보듯이 농촌지역에는 이미 다양한 형태로 난개발이 진행되고 있다. 이는 현재의 토지이용관리수단으로 이들 개발행위를 적절히 제어하기가 어렵다는 사실을 단적으로 말해주고 있다.

용도지역제와 관련하여서는 농촌지역에 적용하는 용도지역 종류 중 농림지역, 자연환경보전지역, 생산관리지역, 보전관리지역 등 보전적 성격의 용도지역을 제외하면 앞으로 계획관리지역이 마을의 일상적 활동과 도시민과의 도·농 통합적 활동을 담고 컨트롤하는 유일한 용도지역이라 할 수 있다. 그러나, 국토계획법에 규정된 계획관리지역내 건축물 제한을 보면 주거환경을 저해하는 건축물이 무질서하게 들어설 여지를 너무나 많이 안고 있다. 즉, 국토계획법 시행령이 규정하는 계획관리지역에 허용되는 건축물 종류의 범위에는 창고시설(농업·임업·축산업·수산업용)은 물론이고, 축사·도축장·도계장·버섯재배사 등의 동물 및 식물관련시설, 분뇨·폐기물처리시설·고물상·폐기물재활용시설 등의 분뇨 및 쓰레기처리시설, 화장장·납골당 등의 묘지관련시설 등이 들어 있다. 뿐만 아니라 시·군의 도시계획조례에서 이 보다 더 허용범위를 넓혀 규정할 경우에는, 공장, 주유소·가스충전소등의 위험물저장 및 처리시설, 정비공장·운전학원 등의 자동차관련시설까지도 들어설 수 있다.

더구나 앞으로 도시민에 의한 농촌주택 및 농지 소유가 보다 개방될 경우 토지이용혼재와 함께 난개발 문제가 다시 재연될 가능성이 있다. 결국 계획관리지역 내에서의 보다 상세한 용도지역 구분이 필요하며 이는 용도지구를 병행 활용하거나 지구단위계획적 방법에 의한 행위제한을 필요로 한다¹⁴⁾. 그러나, 마을에 대

14) 사례지역 주민과 공무원들은 농촌지역의 난개발에 대한 질문에 대하여 다음과 같은 의견을 보이고 있다. “현재 농촌의 난개발 문제를 해소하는데 법률은 구속력이 거의 없다. 준농림지역에 대한 행위제한을 보면 할 수 없는 행위는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. ... 농촌에도 취락지역을 정해서, 취락지역 내에서만 집을 지을 수 있도록 해야 한다. 현재는 골짜기마다 토지소유자이면 집을 지을 수 있도록 하고 있는데, 도로 포장·기반시설 설치·눈 청소 등과 같은 비용이 수반되어 대단히 비효율적이다. ... 그러나 농지에 농사에 필요한 창고 짓고, 시설 짓는 것을 난개발이라고 할 수 없다. 이때는 다른 기준이 적용되어야 한다.” 농촌 소규모 지역에서의 난개발, 계획의 필요, 계획의 특성 등에 대한 인식이 보편적으로 자리잡고 있음을 보여준다.

한 토지이용관리제도의 적용은 해당 지역에 대한 애정과 실제적 지식을 가장 많이 가지고 있으며, 앞으로 지향하고자 하는 미래상을 상정하는 당사자로서의 주민이 스스로 그러한 문제인식과 목표하에 자율적으로 행위제한을 하는 체제로 운용됨이 바람직하다. 그러나, 이는 말같이 그리 쉬운 일이 아니다 우리나라의 현행 용도지역제는 보전용도로 지정되어 규제를 심각하게 받게되는 쪽과 그 반대로 개발용도로 되어 개발가능성을 대폭 부여받게 된 쪽의 양자에 대하여 형평적이라고 납득할 만한 조치나 장치를 마련하지 못한 채 운용해 오고 있기 때문이다. 따라서 용도지역 변경을 통해 일부 토지소유자가 우발이익을 누리게 되면 토지소유자간에 불평등과 위화감을 조성하여 결국 커뮤니티를 붕괴시키는 결과가 초래될 수 있다. 계획관리지역을 세분화된 형태로 운용하고자 할 경우 제도적으로 미비된 점을 바탕에 깔고 주민들간에 개발이익과 규제손실의 발생을 염두에 두면서 이를 사전에 협의 조정하는 노력이 같이 이루어져야만 한다

<표 5-9> 계획관리지역내 허용되는 건축물 종류

법령근거	허용되는 건축물 종류(건축법 시행령 별표 1)
시행령	단독주택, 제 1종 근린생활시설(휴게음식점 제외), 제 2종 근린생활시설(휴게음식점·제조업소등·일반음식점·단란주점 및 안마사술소 제외), 의료시설(종합병원·치과병원·한방병원 제외), 교육연구 및 복지시설(학교, 교육원, 도서관, 아동관련시설, 생활권수련시설, 자연권수련시설에 한함), 운동시설(운동장에 한함), 창고시설(농업·임업·축산업·수산업용에 한함), 동물 및 식물관련시설, 분뇨 및 쓰레기처리시설, 공공용시설, 묘지관련시설
도시계획조례에 따라 허용가능 ¹⁾	공동주택(아파트 제외), 제1종 근린생활시설(휴게음식점), 제2종 근린생활시설(단란주점제외), 문화 및 집회시설 판매 및 영업시설(여객자동차터미널 및 화물터미널, 철도역사, 공항시설, 항만시설 및 종합여객시설에 한함) 의료시설(종합병원·병원·치과병원·한방병원), 교육연구 및 복지시설(직업훈련소,학원2), 연구소), 운동시설(운동장의 기타), 숙박시설(바닥면적 600㎡ 이하, 3층이하), 공장3), 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 관광휴게시설

주1) 휴게음식점, 일반음식점 및 숙박시설은 건설교통부령(입법중)이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위안에서 도시계획조례가 정하는 지역에 설치하는 것에 한정됨

주2) 자동차학원, 무도학원은 제외

주3) 부지면적이 1만㎡이상인 것과 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 1만5천㎡ 이상의 면적을 정하여 공장 건축이 가능한 지역으로 고시한 지역안에 입지하는 것으로 대기환경보전법, 수질환경보전법에 규정하는 특정유해물질을 배출하지 않거나 특정 사업장에 해당하지 않는 공장등으로 규정

한편, 국토계획법이 규정하는 개발행위허가제는 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역의 산림에 대해서는 적용되지 않는다. 대신 산림법에 의한 산림형질변경허가를 받도록 하고 있다. 농림지역의 보전임지에 대해서는 그 전용이 엄격히 규제되기 때문에 산림형질변경허가에 의한 난개발우려는 비교적 적은 편이라 할 수 있다. 그러나, 관리지역중 보전관리지역·생산관리지역의 준보전임지는 <표 5-9>와 같이 그다지 엄격하다고 할 수 없는 형질변경기준으로 쉽게 허가가 가능하다. 따라서 지금까지와 같이 단독주택 건축물 형태로 대규모 절개면을 발생시키며 들어서는 소규모 전원주택이 입지하는 것을 막을 수 없어 난개발과 경관훼손이 계속될 것으로 우려된다.

<표 5-10> 산림의 형질변경기준(산림법 시행규칙 제90조의2관련)

구 분	산림의 형질변경기준
경사도	평균경사도 45도 이하
입목축적	ha당 평균입목축적이 관할 시·군·자치구의 ha당 평균입목축적의 150% 이하
입목구성	산림형질변경지안에 평균 50년생 이상 활엽수림의 점유면적이 75%이하
형질변경지 면적	광업법에 의한 채광을 위한 산림형질변경의 경우에는 30,000㎡ 이상
형질변경 방법	형질변경 후 형성되는 절개면 높이가 10m 이상인 경우, 매 10m 내외마다 소단을 설치

또 국토계획법에서는 계획관리지역과 개발진흥지구에 대해 제 2종 지구단위 계획구역을 지정하여 지구단위계획을 수립해 용도지역제와는 다른 형태의 토지이용관리를 할 수 있도록 하고 있다. 그러나, 제 2종 지구단위계획은 3만㎡ 이상 규모의 신개발지만을 대상으로 하고 있어 실질적으로 농촌지역의 마을등에 대한 토지이용관리의 수단으로 활용하는데 한계가 있어 지구단위계획방식의 토지이용관리를 위해서는 농촌마을에 대한 지구단위계획의 적용을 제도화하지 않으면 안된다.

④ 개발사업제도

현재 농촌지역에 적용되는 개발사업은 농민들의 계속적인 정착을 위한 지원사업의 성격이 강하고, 중앙정부가 시, 군 농촌에 사업비를 배분 지원하는 데 치중하는 사업이며, 중앙정부 각 부처별로 유사한 개발사업이 제각기 추진되고 있다.

첫째로 농촌지역의 마을 단위별 사업은 <표 5-4>에서 본 바와 같이 대부분 현재 농촌에 거주하는 사람, 즉, 농업인을 계속 정착시키기 위한 사업으로 외지에서 농촌에 이주하고자 하는 사람들에 대해서는 폐쇄적 성격을 지닌다. 농업을 영위하는 사람들이 모여 살아 온 농촌의 역사적 특수성에 기인한 것으로 볼 수도 있겠으나, 이제 생활권이 광역화되고 도·농 통합적 거주 및 교류가 일반화되는 시대적 상황에서 농촌의 패러다임을 도·농 통합적인 것으로 전환함이 불가피하다면 사업제도의 취지도 이에 맞추어 바꾸어 갈 필요가 있다. 도시민이 농촌지역에 유입하여 농촌지역 경제활성화에 같이 참여하고, 지역공동체에 새로운 활력을 불어 일으킬 수 있다면, 사업제도의 종류로 도시민들을 유치하는 것을 고려할 필요도 있다¹⁵⁾. 농업등에 직접 관련된 사업이 아니고, 물리적 환경의 농촌을 새로이 정비해 가는 사업이라고 한다면 도시민도 유입하여 같이 거주하도록 하는 열린 체제의 사업제도 창설과 운용이 필요하다.

둘째로 농촌지역의 개발사업은 대개 중앙정부가 사업 내용을 정하고, 사업물량과 사업비를 확보한 뒤, 지역별로 사업비를 배분하여 시행하는 단순한 방식이 지배적이다. 이러한 방식으로는 개발수요 수렴이나 토지확보 문제 등으로 사업추진이 지연되는 경우도 많고, 투자수요 자체의 위축으로 개발사업이 효과적이지 못한 경우도 많이 발생한다. 이를테면, 농촌 마을 도로 확·포장 사업을 위해 사유지 매수가 해결되지 않아 사업이 지연된다거나 하수처리시설과 같은 기반시설 정비는 이루어졌음에도 개별 주택 개량이 수반되지 않아 투자의 효과가 반감되는 경우를 흔히 볼 수 있다. 따라서 지금의 농촌지역 또는 농촌마을의 개발사업은 지역 단위의 장기발전 미래상을 근거로 하기보다 중앙 정부의 방침에 맞

15) 10여년전 일본의 홋카이도(北海道)등지의 농촌 지자체는 도쿄에 과격적으로 저렴한 가격의 단독주택지 분양광고를 내면서 외지인 인구유입을 위한 정책을 추진하기도 하였다.

취 사업비 지원을 획득하는 데 주안점을 두고 수립되는 성향을 배제할 수 없다

셋째로, 지금의 농촌지역 또는 농촌마을의 개발사업은 지역 단위의 장기발전 미래상을 근거로 해당 지역의 토지이용·시설·사업 계획을 정하여 추진하기 보다 관련 중앙부처별 사업계획에 따라 단위사업 위주로 집행되고 있다. 개발사업 계획수립 및 집행주체가 다원화되다보니, 사업간의 수직적·수평적 연계와 조정이 부족하여 자치단체 차원의 통합적 지역개발 추진은 곤란하다. 읍·면 단위 개발, 마을 단위 정비, 주택개량, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수 개발, 도로정비 등 유사한 사업내용, 다양한 공간단위 개발사업이 각 부처별로 분산 시행되고 있다. 사업이 시행되는 자치단체 차원에서는 유사한 사업이라도 사업방식, 사업일정, 투자재원 등을 서로 달리하는 비효율성이 나타난다. 또한 대부분 개발사업의 사업내용, 사업방식, 사업지구 선정 등이 관련 중앙부처의 획일적 계획 또는 지침에 따라 이루어지기 때문에 자치단체 나름의 특성 창의, 개발 수요 등이 반영될 여지가 거의 없다. 중앙부처의 사업구상이나 내용이 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있고 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지기 때문에 자치단체에서는 독자적 계획의지나 특성있는 개발구상을 가질 여지가 많지 않기 때문이다. 이렇다보니 지역 특성을 살리는 장소판촉, 이벤트, 지역문화, 관광개발, 경관형성, 향토자산 등 소프트한 개발은 극히 소홀히 취급된다. 따라서 실질적으로 자치단체가 해당 지역의 계획을 수립하고 자치단체 나름의 상황에 맞는 정책적 정비목표 확립을 기반으로 부처별 기능별로 분산된 사업들을 지역 단위에서 각기 특성에 맞게 배치, 상충·중복되는 내용 조정, 사업간 위계와 우선순위 등을 부여할 수 있는 체계를 확립할 필요가 있다. 다기화된 단위 사업을 지역 특성에 적합하게 지역에서 종합할 수 있는 체계를 형성할 수 있을 때 도·농 통합적 계획 실현도 가능할 것이다.

한편, 농촌지역에 적용하는 개발사업은 기본적으로 환경과 경관을 훼손하지 않으며 나아가 좋은 환경과 경관을 복원, 창조할 수 있는 것이어야 한다. 특히 농촌지역은 생활공간, 산업공간, 자연공간 등이 중첩, 누적되는 공간이므로 이러한 공간적 특성들이 조화를 이루도록 일체적 정비를 지향함으로써 농촌적 환경

및 경관의 장점을 유지하게 하여야 한다 이와 관련하여 우선 현재 추진되고 있는 많은 농촌지역의 정비사업에서 농촌의 환경과 경관을 훼손하지 않도록 배려하는 요소를 도입하여야 한다 농림부와 행자부를 주축으로 이루어지는 소지역 종합개발사업, 주택개발사업, 생활용수개발사업, 도로개발사업, 환경오염방지사업 등은 물리적 편의성 추구라는 데에 무게를 두고 있어 농촌지역 고유의 환경과 경관을 유지, 복원, 창조하는 데까지는 미치지 못한다.¹⁶⁾

2. 외국의 농촌지역 정비체제: 일본 사례

1) 일본의 농촌지역 정비체제 개요

(1) 농촌지역의 공간계획제도¹⁷⁾

일본의 경우 1992년 도시계획법 개정으로 기초지자체의 시정촌(市町村) 레벨에서 행정구역 전역을 대상으로 하는 공간계획으로 소위 ‘시정촌 마스터플랜’으로 불리는 「도시계획에 관한 기본방침」이 제도화되었다. 시정촌 마스터플랜은 그 내용에 전체 구상등과 함께 지역별 구상을 내용에 포함하며, 지역별 구상에서는 지역의 특성에 따라 유도할 건축물 용도·형태와 지역별로 정비해야 할 시설, 녹지공간의 보전 및 창출등을 포함하도록 하고 있다

기초 지자체이기는 하나 정주형태로는 우리나라의 사읍·면에 해당하는 시정촌의 ‘시정촌 마스터 플랜’은 그 이전부터 시정촌내 농촌을 대상으로 수립해 온 농촌종합정비계획과 취락정비계획의 상위적 공간계획이라 할 수 있다¹⁸⁾.

16) 이를테면, 도로의 정비는 콘크리트와 아스팔트로 포장하는데 주력하고 주택의 정비는 조적식 벽돌과 슬라브 지붕으로 건축하는데 주력하며, 환경오염방지사업은 인공적 오염물질처리시설 설치에 주력하는 식이다. 전국이 일률적이고 획일적이다

17) 농림부의 위탁을 받아 수행한 윤원근외 4인의 연구(농어촌 생활환경 정비구역 설정기법 및 재정비 계획 기술개발연구, 1997, pp.149~180)을 발췌 재정리한 부분임

18) ① 이 밖의 농촌계획제도로 농업진흥지역의 정비에 관한 법률에 기초한 농업구조개선 및 토지개량 사업을 중심으로 발전되어 온 농업진흥지역정비계획이 있으나, 이는 주로 농업의 생산환경과 관련

농촌종합정비계획은 10년 후를 전망해서 농촌의 종합적인 정비 구상을 명확히 설정하는 계획이다. 구체적 내용은 당해 지역의 현황과 문제점을 파악하고 그것을 해결할 수 있는 산업진흥, 생활환경정비 및 사회조직과 지역운영 등 농촌의 종합적 정비구상을 밝히는 것으로 되어 있다. 농촌종합정비계획의 수립을 단계 별로 보면 계획준비, 조사, 구상 수립, 기본계획 수립, 실시계획 수립, 각종 사업 계획 수립의 단계를 거치며, 계획단계만으로는 구상-기본계획-실시계획의 3단계로 된다고 할 수 있다. 농촌종합정비계획의 실시계획은 사업제도로 농촌종합정비모델사업을 포함한다.

실시계획은 사업을 실시할 필요가 있는 계획지구 선정, 기본도 작성, 현황 및 계획기초조사, 취락진단 및 점검실시, 정비구상, 취락정비계획(사업실시계획)의 6단계로 구성된다. 이 가운데 취락진단은 안전성, 보건성, 편리성, 쾌적성, 경제성 등의 측면에서 점검하는 것이며, 취락진단도를 작성하고, 진단카드에 의한 객관적 진단 조사와 점검이 실시된다. 취락정비구상은 토지이용구상과 사업구상으로 나뉘어지며, 실시계획 작성은 지역의 표준사업지 산정, 당면한 개발정비 목표, 사업비 및 사업실시지구 결정 관계기관과의 협의 및 절차이행 실시계획서 작성 등으로 되어 있다.

한편, 취락지역 정비계획은 취락지역정비법(원명: 集落地域整備法)이 규정하는 취락지구계획과 취락농업진흥지역정비계획의 두 종류의 계획을 말한다. 취락지구계획은 건설성¹⁹⁾의 도시계획행정으로 추진되는 계획이며 도시계획구역내 시가지조정구역 및 용도지역 미지정지역내 취락을 대상으로 수립한다. 한편, 취락농업진흥지역정비계획은 농업행정의 농림수산성이 주관하는 농업진흥지역정비계획과 관련된 취락 단위에서의 농업생산기반 정비와 농업종사자의 생활환경 시설 정비를 위한 계획이다. 이처럼 두 개의 중앙 행정기관이 같이 법률을 제정하여 취락정비에 나서게 된 것은 도시적 토지이용과 농업적 토지이용의 공존이

된 사업을 중심으로 하는 사업이기 때문에 검토에서 생략한다

② 일본에서는 우리나라의 취락을 일반적으로 집락(集落)이라고 부르고 있다. 법률명칭도 집락지역 정비법(集落地域整備法)으로 되어있다.

19) 건설성은 2001년 1월 정부조직개편으로 북해도개발청, 운수성, 국토청과 함께 국토교통성으로 통합됨

불가피하게 된 농촌취락을 정비하기 위해서는 도시계획행정과 농업행정을 하나의 체계로 묶는 것이 필요하게 되었기 때문이다 취락지역정비법은 먼저 도도부현지사가 도시계획구역내이면서 농업진흥지역내에 있는 취락에 대하여 취락지역정비 기본방침을 수립하고, 이 기본방침에 근거하여 필요시 시정촌장은 도시계획으로 취락지구계획을 수립하거나, 농업진흥지역정비계획을 달성하기 위한 취락농업진흥지역정비계획을 수립하게 된다. 취락지역정비 기본방침은 ① 취락지역의 위치 및 구역에 관한 기본적 사항, ② 취락지역 정비 및 보전의 목표, ③ 취락지역의 토지이용에 관한 기본적 사항, ④ 취락지역의 농용지 및 농업용시설의 정비와 기타 양호한 영농조건 확보에 관한 기본적 사항, ⑤ 취락지역의 공공시설 정비 및 양호한 거주환경정비에 관한 기본적 사항 등을 주요 내용으로 하며, 도도부현의 도시계획 담당부서와 농업진흥 담당부서가 충분히 협의 조정하여 만들게 된다.

본 연구에서는 양 계획중 농업생산보다는 농촌지역의 생활환경정비에 주안하는 취락지구계획을 살펴본다. 취락지구계획은 취락지구계획의 방침 수립과 취락지구정비계획 수립의 2단계로 구성된다. 후자의 취락지구정비계획은 토지이용행위를 구체적으로 규제하는 장치이기 때문에 계획적 정비체제를 공간계획제도, 토지이용관리제도, 개발사업제도의 3가지로 구분하는 본 연구의 개념적 틀로 보면 토지이용관리제도의 하나로 간주된다. 취락에 대한 발전목표와 목표달성을 위해 필요한 방침 등을 담는 취락지구계획의 방침이야말로 공간계획제도의 하나로 볼 수 있다. 취락지구계획 방침은 취락지구계획의 목표, 토지이용 방침, 취락지구시설의 정비방침, 건축물등의 정비방침, 기타 사항에 관한 방침을 내용으로 하여 수립된다. 기타 사항으로는 수림지, 초지의 보전, 역사·경관의 보전, 방재를 위한 정비과제, 거주수준·주거환경수준 향상을 위한 과제 등을 말한다. 본 방침은 그 자체로서는 강제력이 없으나 해당 구역의 미래상에 대한 공통적 이념을 보이며, 관계자들에게 행동규범을 제시하는 것임과 동시에 취락지구정비계획 작성에 지침이 되는 계획이다. 취락지구계획 방침은 문장 중심으로 표현하며, 내용

을 알기 쉽도록 하기 위한 도면을 첨부한다 기본적으로 주민들이 내용을 구체적으로 이해할 수 있어야 하고, 관계 행정기관들의 시책들을 종합화하는 역할을 수행하며, 건축행위나 개발행위를 지도함에 있어 참고되도록 함이 중요하다

(2) 농촌지역의 토지이용관리제도

① 용도지역제에 의한 토지이용관리

일본의 토지이용관리제도의 근간은 우리나라와 매우 유사하다 우리나라가 전국을 도시지역, 준도시지역, 준농림지역(관리지역), 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고 있듯이 일본도 전국을 도시지역, 농업지역, 산림지역, 자연공원지역 및 자연보전지역으로 나누고 있다 그러나, 우리나라와는 달리 일본의 용도지역은 중복 지정될 수 있어 하나의 필지에 대하여 도시지역과 농업지역, 또는 도시지역과 산림지역이 동시에 지정되기도 한다. 한편, 용도지역별로 구체적인 계획 및 규제에 관한 사항은 도시계획법, 농업진흥지역의정비에관한법률, 산림법, 자연환경보전법, 자연공원법 등 다양한 개별법에서 별도로 규정하고 있다

농촌지역 및 농지와 관련된 토지이용관리는 도시계획구역내 시가화조정구역, 농업지역, 자연환경보전지역, 기타로 유형화할 수 있다 먼저 국토면적의 약 25.4%에 달하는 도시지역은 주로 도시계획법의 적용을 받는 도시계획구역으로 구성된다 도시계획구역은 다시 시가화구역과 시가화조정구역으로 구분되는데 시가화구역은 이미 시가지가 형성되어 있거나 향후 10년 내에 시가화가 진행될 것으로 예상되는 지역이다 도시계획구역 가운데 시가화구역으로 지정된 지역을 제외한 지역이 시가화조정구역으로 이 구역에서는 기본적으로 시가화가 억제된다

도시계획법에 의한 시가화구역을 제외한 지역들은 모두 광의의 농촌지역으로 볼 수 있고, 이들 농촌지역은 개별법에 의하여 규제가 필요한 지역과 그렇지 않은 지역으로 구분·지정되며, 규제의 수단으로는 공통적으로 개발허가제를 채택하고 있다. 시가화구역에 대해서는 개발허가제와 용도지역제가 병용되고 있으나,

시가화조정구역에서는 용도지역은 지정하지 않고 개발허가제도만이 적용되고 있다. 개발허가를 적용함에 있어서도 시가화구역에서는 개발허가를 요하는 면적 요건을 1,000㎡이상으로 하고 있으나, 시가화조정구역에서는 허가없이도 건축가능한 극히 일부의 개발(농업 및 임업종사자를 위한 주택과 창고등 초·중·고등학교, 유치원, 보육소, 사회복지시설, 병원 등의 공공·공익시설, 일정기준 이하의 기존건물 증·개축, 공사현장의 가설사무소 등)외에 허가를 받아서 설치하는 시설물 및 개발사업을 명기하고 그 외에는 개발이 원천적으로 허용되지 않고 있다. 그러나, 일본의 많은 지방자치단체에서 도시계획법상의 개발허가제도만으로는 시가화조정구역의 질서있는 정비가 어렵다고 느끼고 있으며, 해당 지자체별 조례등을 통하여 시가화조정구역의 토지이용조정을 위한 다양한 제도를 도입하고 있다. 본 연구에서는 고오베시 시가화조정구역을 사례로 검토할 예정이다.

<표 5-11> 시가화조정구역내 설치가능한 시설물 등

①개발허가 없이도 건축가능한 시설물	<ul style="list-style-type: none"> ○농업 및 임업종사자를 위한 주택과 창고 등 ○초·중·고등학교, 유치원, 보육소, 사회복지시설, 병원 등의 공공·공익시설 ○일정기준 이하의 기존건물 증·개축 ○공사현장의 가설사무소 등
②개발허가를 받아서 설치할 수 있는 시설물 또는 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> ○농기구수리공장, 잡화점, 마을회관 등 주민들의 일상생활에 필요한 물품의 판매·가공·수리를 위한 시설 ○광물자원, 관광자원의 유효이용을 위한 건축물 ○시가화조정구역내의 기존 공장과 밀접한 관련이 있는 공장 ○위험물처리·저장시설 ○간선도로변의 주유소, 드라이브·인 등 ○20ha이상의 대규모개발사업(단, 5-20ha범위내에서 지자체가 별도로 정할 수 있음) ○아스팔트 공장, 쇠석기 설비공장 등 제1종 특정공작물 ○1ha 이상의 야구장, 유원지, 묘지, 골프장 등 제2종 특정공작물 ○사찰·교회·납골당 등의 종교시설 ○대학 등 고등교육시설 ○양로원, 노인간병시설 ○분가를 위한 주택 ○토지이용 관리를 위하여 필요한 시설 등

한편 농업지역에 대해서는 우리나라의 농업진흥구역에 해당하는 농용지구역 제도가 운용되고 있다. 농지에 대해서는 전통적으로 개발허가제의 일종인 농지전용허가제도가 채용되어 왔다. 농지를 그 생산성과 위치적 속성에 따라 1종, 2종, 3종으로 구분하고, 가능한 한 3종, 2종, 1종의 순서로 전용되도록 허가제도를 통하여 규제 내지 유도하여 왔던 것이다. 그런데 1969년에 ‘농업진흥지역의정비에관한법률’이 제정되면서 용도지역의 일종인 농용지구역 제도가 창설되어 현재는 양 규제수단이 병용되고 있다. 농용지구역으로 지정되면 원칙적으로 농지의 타용도 전용은 금지된다. 또한 농용지구역 내에서 택지조성이나 건축물의 신축, 개축 또는 증축을 하고자 하는 자는 미리 도도부현(都道府縣)지사의 허가를 받아야 한다.

자연환경보전지역에 대해서도 용도지역과 개발허가제가 병용되고 있다. 자연환경보전법에서는 자연환경의 보전이 특히 필요한 지역을 원생자연환경보전지역 내지 자연환경보전지역으로 지정해 두고, 전자의 지역에서는 건축물 또는 공작물의 신축·개축·증축, 택지조성이나 개간 등의 토지형질 변경, 광물 채굴이나 토석 채취, 매립·간척 등 일련의 개발행위를 금지시키고, 후자의 지역은 다시 특별지구와 보통지구로 구분하여 특별지구에서의 개발행위에 대해서는 허가제를, 보통지구의 개발행위에 대해서는 신고제를 각각 채용하고 있다.

기타 자연공원지역 중 국립공원 내지 국정공원의 풍치 유지를 목적으로 지정되는 특별지역에서 공작물의 신축·개축·증축 등 개발행위를 하고자 할 때는 자연공원법에 의하여 환경청장관 또는 도도부현지사의 허가를 득하여야 하며 특별지역이외의 공원지역(보통지역)에서는 도도부현지사에게 신고하여야 한다. 이외에 산림법에 의한 보안림에서 개간 등 토지형질변경행위를 하고자 할 때에도 도도부현지사의 허가가 필요하다. 이상에서 살펴본 이들 농촌지역은 개별법에 의하여 규제가 필요한 지역과 그렇지 않은 지역으로 구분·지정되며, 규제的手段으로 공통적으로 개발허가제를 채택하고 있다.

② 마을 단위 정비계획에 의한 토지이용관리

취락지구에 대해서는 취락지구계획을 수립하며, 취락지구계획은 취락의 비전

및 목표와 목표달성과 관련된 추진시책을 담은 취락지구정비 방침과 토지이용 행위를 실제 법률적 구속력을 가지고 관리하는 취락지구정비계획의 2 단계 계획으로 구분된다. 본 연구에서의 계획적 정비체제의 개념에 따르면 취락지구정비 방침은 공간계획이라고 할 수 있고, 토지이용관리수법을 직접적으로 포함하는 취락지구정비계획은 토지이용관리제도의 하나로 볼 수 있다.

취락지구정비계획에서 다루는 내용은 취락특성에 따라 법령에서 규정하는 사항 중 필요한 것을 선정할 수 있도록 하고 있다. 법령에서는 건축물 등에 관한 사항, 취락지구 시설에 관한 사항, 토지이용에 관한 사항을 다루어야 하는 것으로 하고 있고, 특히 건축물 등에 관한 사항으로는 건축물 용도제한 건폐율 최고한도, 부지면적 최소한도, 벽면 위치제한, 높이 최고한도, 형태 제한, 담장·울타리 구조 제한 등에 관한 사항에서 선정해 다루도록 하고 있다. 이를 통해 취락지구 정비계획의 경우 시가화구역에 적용하는 지구정비계획과 비교하여 용적률 최고 및 최저한도, 건축면적 최저한도, 높이 최저한도 등은 계획내용으로 특별히 규정하고 있지는 않음을 알 수 있다.

취락지구정비계획이 수립된 구역내의 토지이용행위는 개발허가제도를 통하여 관리된다. 토지형질변경, 건축물의 신·개·증축, 그리고 시행령에서 정한 행위를 하고자 하는 자는 행위의 종류 및 구체적 사항을 시·정·촌의 장에게 미리 제출하고, 시·정·촌의 장은 취락지구정비계획에 적합한지 여부를 판단해서 적합하지 않을 경우 그 내용의 변경을 권고하는 조치를 취할 수 있다 아울러 취락지구계획의 구역 내에서 취락지구계획으로 정할 수 없는 사항 또는 취락지구계획에서 정할 필요가 없는 사항 혹은 내용에 대하여 주민들이 자주적으로 규제하는 것이 바람직할 경우에는 건축협정제도(건축기준법) 또는 녹화협정제도(도시녹지보전법)를 활용할 수 있고, 취락지역의 특성에 따라 풍치지구, 미관지구, 녹지보전지구등을 필요한 토지의 구역에 정할 수 있도록 하고 있다.

(3) 농촌지역의 개발사업제도²⁰⁾

일본의 시정촌 단위에서의 취락정비에 관한 사업제도로는 농촌종합정비계획을 기본으로 한 사업제도와 취락지구계획과 관련된 전원거주구정비사업제도를 들 수 있다. <표 5-12>에서 보는 바와 같이 농촌종합정비계획을 기본으로 한 사업제도에는 대략 6가지의 종합사업과 4가지의 단위사업을 들 수 있다. 이중 가장 우선 순위가 높고 일반적인 사업은 농촌종합정비모델사업이며 이는 다시 일반형과 특별형으로 구분된다. 그리고, 가장 사업에 대한 선호가 높은 사업은 농업 취락배수사업이라고 한다. 단일 품목의 사업에다가 최근의 환경에 대한 중요성 및 농촌생활환경 정비의 기초가 된다는 점에서 가장 많이 선택된다.

한편, 전원거주구정비사업(田園居住區整備事業)은 집락지역정비법(集落地域整備法)에 의한 취락정비를 원활하게 추진하기 위한 사업으로서 공개공지(公開空地) 및 다목적 광장 등을 정비하고 전원거주를 위한 토지구획정리사업 추진을 주요 내용으로 한다. 전원거주구정비계획수립, 공개공지 정비, 다목적 광장의 정비, 토지구획정리사업에 대해 사업비의 일정 비율을 보조하는 것으로 하고 있다.

위에서 언급한 농촌지역의 개발사업들 중 해당 시정촌은 시정촌 상황에 가장 적합한 사업들을 선택하게 되나, 한번 선택하면 중간에 바꿀 수 없는 특성이 있다. 그리고, 사업들 중에서 어느 일부를 선택할 수도 있다. 정부에서 지원할 수 있는 대상 사업명을 나열해 놓고, 사업을 하고자 하는 시정촌이 필요한 사업을 지정한다. 즉, 어느 정도 포괄적인 사업을 나열하면 해당 지역은 그 지역의 실정에 알맞은 사업을 메뉴에서 골라서 사업을 하는 방식으로 진행한다. 이러한 방식은 농촌마다 지역별 특성이 있어 이에 맞게 사업을 추진하기 위함이다.

20) 윤원근외 4인, 전게서 참조

<표 5-12> 농촌지역내 농촌정비사업의 유형(일본)

구분	사업성격	사업명	대상지역
농촌계획	종합사업	농촌종합정비모델사업	시정촌
		농촌기반종합정비사업	취락권
		중산간지역 농촌활성화 종합정비사업	취락권, 구 시정촌
		취락환경정비사업	취락권, 시정촌
		농촌활성화 주거환경정비사업	취락권
		농촌광역생활환경정비사업	1~수개의 시정촌
	단위사업	농업취락배수사업	취락권
		수환경 정비사업	시정촌
		농업구조개선사업	농업진흥지역
		농도정비사업	-
도시계획	종합사업	전원거주구정비사업	도시계획구역 (시가화구역제외)
	단위사업	도시계획사업(도로등 도시계획시설중심)	도시계획구역

자료: 윤원근외 4인, 농어촌 생활환경 정비구역 설정기법 및 재정비계획 기술개발 연구 pp.161의 표를 보완·작성

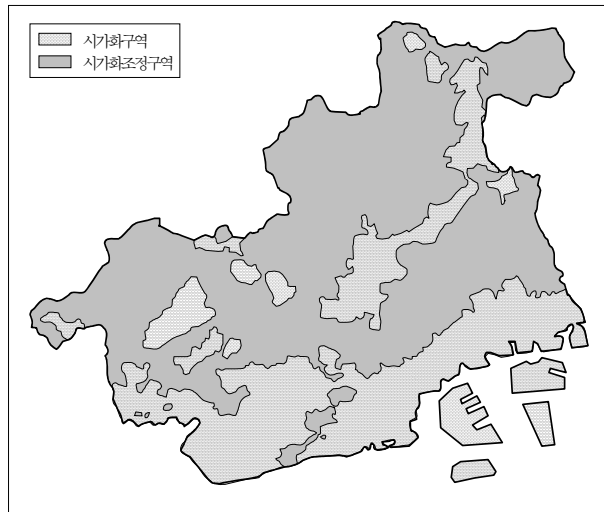
2) 고오베시의 농촌지역 정비체제

(1) 고오베시의 농촌지역 정비체제 개요

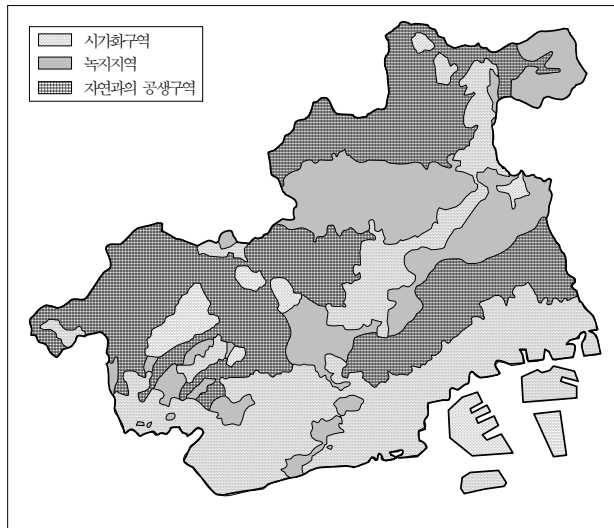
일본의 농촌지역 정비체제에 대한 구체적 사례를 고오베(神戸)시를 통해 살펴본다. 고오베시 근교농촌지역은 대부분 시가화조정구역으로 되어있다. 일본의 많은 지방자치단체들은 시가화조정구역내 농촌을 정비하는데 있어 도시계획법상의 개발허가제도만으로는 부족함을 느끼고 있으며 따라서 조례제정 등을 통해 시가화조정구역의 토지이용관리를 위한 제도를 새로이 보완하는 사례가 늘고 있다. 고오베시는 그 대표적인 사례로서 시가화조정구역내 농촌의 계획적 정비를 위하여 다양한 새로운 제도들을 도입하고 있다

인구 150만명의 고오베시는 전체면적 550km²에서 시가화구역 35%, 시가화조정구역 65%로 지정되어있고, 시가화조정구역의 29%인 10,275km²가 농업진흥지역으

로 지정되어 있다. 고오베시의 경우도 시가화조정구역에 적용되는 개별법상의 토지이용규제로는 농촌지역에 대한 토지이용관리에 한계가 있음을 인식해 왔다. 우선 도시계획법상의 개발허가제도는 토지의 형질변경을 수반하는 개발행위에만 적용되어 건축자재를 적치한다든가 폐차장등, 형질변경이 수반되지 않는 토지이용 행위에 대해서는 대응할 수 없다는 점이 지적된다. 그 다음으로 농업진흥지역의 정비에 관한 법률은 농업진흥지역 가운데서도 농용지구역으로 지정된 지역만을 규제의 대상으로 하고 있어서 농용지구역 이외의 농업진흥지역에 대한 난개발을 방지할 수 없다는 점도 문제시된다. 또한 농지법에 의한 전용규제는 개별 필지별로 주로 농지보전의 관점에서 심사하여 허가되기 때문에 계획적 토지이용을 추진하는데는 한계가 있다고 한다. 마지막으로 산림법에 의한 규제 역시 일정 규모 이상의 산림면적을 남기면 개발행위가 허가되기 때문에 계획적 관점이 결여되어 있다고 한다. 결국 시가화조정구역의 토지이용관리와 관련하여 도시계획법을 비롯하여 다양한 법률에서 법적인 규제수단을 갖추고 있지만 이것만으로는 부족하다는 것이다. 이는 곧 시가화조정구역의 다양한 지역자원을 계획적으로 보전·활용하기 위해서는 지방자치단체 차원에서 별도의 제도적 장치 마련이 불가피하다는 결론에 이른다.



<그림 5-4> 고오베시의 시가화구역과 시가화조정구역



<그림 5-5> 고베시의 구역구분

시가화조정구역내 농촌지역의 체계적인 토지이용관리를 위해 고오베시는 우선 시가화조정구역을 크게 녹지지역과 농촌지역으로 양분하였다. 전자에 대해서는 1991년에 「녹지의 보전, 육성 및 시민이용에 관한 조례」(緑地の保全、育成及び市民利用に關する條例)를 제정함으로써, 후자에 대해서는 1996년에 「사람과 자연과의 공생지역 지정 등에 관한 조례」(人と自然との共生ゾーンの指定等に關する條例)를 제정함으로써 각각 그 제도적 장치를 마련하였다. 결국 고오베시는 행정구역을 도시지역, 농촌지역, 녹지지역으로 크게 3분하여 토지이용을 관리하는 셈이 된다. 도시지역(즉, 시가화구역)에 대해서는 도시계획법을 근간으로 토지이용을 관리하는 반면에, 농촌지역과 녹지지역에 대해서는 상위법령 이외에 별도의 조례를 제정하여 토지이용을 제어하는 체제를 갖추고 있는 것이다. 본 연구에서는 농촌지역(「사람과 자연과의 공생지역」) 관련제도를 집중적으로 살펴보기로 한다.²¹⁾

고베시에서는 1996년 4월에 「사람과 자연과의 공생지역 지정 등에 관한 조

21) 「녹지의 보전, 육성 및 시민이용에 관한 조례」(緑地の保全、育成及び市民利用に關する條例)에서는 녹지지역을 그 중요도에 따라 보존구역, 보전구역 및 육성구역으로 구분하는 한편 구역별 행위제한에 관한 사항과 녹지의 육성 및 시민이용 증진을 위한 각종의 지원제도를 규정하고 있다

례」(人と自然との共生ゾーンの指定等に関する條例)를 제정하였다. 조례에서 규정하고 있는 「사람과 자연과의 공생지역」(이하 “공생지역”이라 함)의 지정 요건은 첫째, 농촌환경을 정비할 필요가 있을 지역일 것, 둘째, 도시계획법에 의한 시가화조정구역일 것, 셋째, 「녹지의 보전, 육성 및 시민이용에 관한 조례」(緑地の保全、育成及び市民利用に関する條例)에 의하여 지정된 녹지보전구역이 아닐 것의 3가지이다. 즉, 농촌지역은 시가화조정구역 가운데서 산지 등의 녹지 보전구역을 제외한 취락 및 농경지대를 대상으로 하며 지정된 구역면적은 178.82 km²로 시가화조정구역 면적의 절반에 해당한다. 이러한 범위를 대상으로 고오베시 차원에서 농촌지역정비의 기본계획이라 할 수 있는 「공생지역정비 기본방침」을 수립하고 있다.

공생지역정비 기본방침을 통해 식량생산, 휴식, 자연환경보전을 이념으로 하여 첫째, 토지이용의 질서회복을 위한 시책으로서 공생지역(=농촌지역)을 다시 5종류의 농촌용도구역으로 세분하여 각 용도구역별 토지이용기준을 적용하며 둘째, 농촌경관의 보전 및 형성을 위한 시책으로 농촌경관보전형성지역을 지정해 별도로 정한 경관보전형성기준을 적용하며 셋째로 지역주민이 주체가 되는 커뮤니티 중심의 마을가꾸기협의회(里づくり協議會)를 구성하여 각 협의회별로 마을 단위 공간계획인 마을가꾸기계획(里づくり計画)을 수립하도록 유도하고 있다

이하에서는 농촌지역에 대하여 고오베시 나름대로 새로이 창설하거나 발전시키고 있는 공간계획제도 및 토지이용관리제도에 관한 사항을 중심으로 고찰한다.

(2) 농촌지역 공간계획제도

① 개요

고오베시가 농촌지역정비와 관련하여 새로이 보완하고 있는 공간계획으로 2가지를 들 수 있다. 농촌지역정비 기본계획이라 할 수 있는 「공생지역정비기본방침」과 농촌지역내 각 마을단위별로 수립하는 마을정비계획으로서의 「마을

가꾸기계획」이 이에 해당한다. 「공생지역정비기본방침」은 공생지역기본계획, 농촌용도구역의 지정기준, 농촌용도구역별 토지이용기준, 농촌경관기본계획의 4가지 내용으로 구성된다. 이중 농촌용도구역의 지정기준과 농촌용도구역별 토지이용기준은 토지이용관리체제를 새로이 규정하는 역할을 한다

한편 마을가꾸기 계획은 공생지역내 거주민 또는 토지소유자로 구성된 단체로 시장 인정을 요건으로 하여 설립되는 마을가꾸기협의회가 수립하는 계획으로 정비의 목표와 방침, 농업진흥계획 및 환경정비계획 등에 관한 사항을 위시하여 필요시 토지이용계획, 경관보전형성계획, 계획지구와 시가지와의 교류계획 기타 농촌환경의 정비와 관련된 사항 등을 포함한다.

마을가꾸기 협의회는 2002년 8월 현재 총 164곳의 마을(集落)중 150마을이 구성(설립률 91%)하고 있으며, 복수의 마을이 하나의 협의회를 구성한 경우도 있다. 마을가꾸기협의회는 상위조직으로 마을가꾸기지역협의회가 그 위에 다시 북구마을가꾸기협의회와 서구마을가꾸기협의회가 있으며, 공생지역 전체를 총괄하는 마을가꾸기연합협의회가 그 위에 자리잡고 있다

② 농촌지역정비 기본계획(「공생지역정비기본방침」)

공생지역정비 기본방침은 공생지역기본계획, 농촌용도구역의 지정기준, 농촌용도구역별 토지이용기준, 농촌경관기본계획의 4가지 내용을 중심으로 구성된다. 먼저 공생지역기본계획에서는 공생지역의 기본이념, 공생지역 지정의 목적, 공생지역 정비·보전·활용의 목표 등을 정한다. 다음으로 기본방침은 농촌용도구역의 지정기준과 농촌용도구역별 토지이용기준을 제시한다. 이 둘은 앞으로 농촌지역에 적용하는 토지이용관리체제를 말하며 구체적 내용에 대해서는 후술하기로 한다. 농촌경관기본계획에서는 농촌경관 보전·형성의 목표를 설정하고 경관형성보전지역의 지정을 위한 지침을 제공하는 역할을 한다.

고오베시의 농촌경관기본계획은 모든 마을에 보편적으로 적용될 수 있는 일반적인 목표를 제시하는 수준에서 수립된다. 실제적으로 농촌경관을 보전하거나 형

성하기 위한 대상지역의 지정기준을 만들고, 또 그 대상지역을 찾는 일은 마을가꾸기협의회가 행한다. 그 이유는 농촌경관이란 지역별 특성이 있어 상위계획에서 내릴 수 있는 지침에는 한계가 있기 때문이라고 한다. 농촌경관기본계획은 먼저 고오베시 농촌경관의 구성요소를 「농업」, 「생활·문화」, 「자연」의 세 가지로 규정하고 “「농업」, 「생활·문화」, 「자연」을 보전하여 나가면서, 도시적 쾌적함을 함께 갖춘 공간이 만들어내는 경관, 도시농업의 활력이 만들어내는 경관”을 “고베다운 농촌경관”으로 규정하고 “고베다운 농촌경관을 지키고, 만듦, 키워 나감”을 기본목표로 설정하고 있다.

다음으로 농촌경관기본계획은 농촌경관 재발견 지침을 제시하고 있다. 개성 있는 농촌경관을 찾아서 이를 지키고 가꾸어 나가기 위해서는 무엇보다 그 지역을 가장 잘 알고 있는 주민들 스스로가 지역이 보유하고 있는 경관자원을 찾아낼 수 있어야 한다고 하며, 일상생활을 통하여 이미 주변경관에 익숙하여져 있는 농촌주민들이 가치있는 경관자원을 찾아내기란 용이하지 않으므로 지역경관을 재발견하는데 도움이 될 수 있도록 무엇을 어떻게 관찰할 것인가에 대한 하나의 모델을 제시한다고 밝히고 있다.

「무엇을 볼 것인가」에 대해서는 농업, 커뮤니티, 생활공간, 역사와 문화, 땅, 생태계, 새로운 개발과의 조화 등 7가지를 구체적 경관 구성요소로 제시하고 각 구성요소들이 갖는 「경관적 의의」와 특히 「구체적으로 고려하여 할 사항」들을 제시하고 있다. 「어떻게 관찰할 것인가」에 해당하는 「경관평가 기준」으로 「조화」(자연과 생산, 생활의 인간활동), 「장소」(지형등 장소별로 어울리는 특정한 토지이용), 「시간」(낮과 밤, 사계절에 따른 변화), 「추억」(마음속에 남아있는 추억의 풍경)의 4가지를 제시하고 있다. 이들 하나 하나의 관찰대상에 대하여 농촌풍경과의 조화는 이루어지고 있는가, 농업과의 조화는 이루어지고 있는가, 커뮤니티와의 조화는 이루어지고 있는가…등의 질문에 답하는 형식으로 경관상의 문제점을 짚어 나가도록 지도하고 있다.

시장은 마을가꾸기협의회에서 마을가꾸기계획의 내용 속에 농촌경관보전·형

성지역 지정을 담으면, 이를 받아들여 해당지역을 농촌경관보전·형성지역으로 지정하게 된다.

③ 마을가꾸기 계획

마을가꾸기계획은 마을가꾸기협의회가 수립한다. 마을가꾸기협의회는 활동목적이 농촌환경의 정비에 있고, 일정한 공간범위를 활동범위로 하며, 활동구역내에 조직되어 있는 자치회 등 주민단체의 지지 내지 협력을 얻을 수 있어야 한다. 또한 마을가꾸기협의회는 활동내용이 특정개인이나 단체의 이익을 유도하는 것이거나 재산권을 부당하게 제한하는 것이 아니어야 한다.

마을가꾸기계획의 내용은 계획의 명칭, 계획지구의 위치 및 구역, 정비의 목표와 방침, 농업진흥계획 및 환경정비계획 등에 관한 사항은 반드시 포함하고, 필요하다고 인정할 경우에는 토지이용계획, 경관보전형성계획, 계획지구와 시가지와의 교류계획 기타 농촌환경의 정비를 위하여 필요한 사항 등을 포함한다. 이러한 마을가꾸기계획에 대하여 시장이 인정할 수 있는 3가지 요건은 계획의 내용이 법령(조례, 규칙 및 규정 포함)에 위반되지 않고, 농촌지역정비 기본계획인 「공생지역정비기본방침」에 부합하여야 하며, 계획지구내 주민의 과반수가 찬성할 것으로 되어 있다. 2002년 8월 현재의 마을가꾸기계획 수립실적을 보면 53개 협의회 64개 마을중 마을수 기준으로 계획수립율이 39%로 되어 있다.

시장의 인정을 받았다고 하여 마을가꾸기계획 자체가 어떤 구속력을 갖거나 개발사업을 담보하는 것은 아니며, 계획의 실효성 확보를 위하여는 계획에 대하여 「마을가꾸기협정」을 체결하여야 한다. 「마을가꾸기협정」은 주민 4분의 3 이상의 동의를 얻어서 체결하며, 시장의 인정을 받음으로써 대외적인 효력을 발휘한다. 협정의 요지는 시장은 마을가꾸기협정의 내용을 실현하기 위한 각종의 마을가꾸기사업들에 협력하고 지원하고, 조례에서 정한 바에 따라 개발행위를 하고자 신고한 자에 대하여 마을가꾸기협정의 내용에 배려하고 협력하도록 요청할 수 있으며, 협정이 체결된 마을가꾸기계획의 내용에 경관보전형성계획이 포

함되어 있는 경우에는 해당지역을 농촌경관보전형성지역으로 지정해 줄 것을 시장에게 신청할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 그러나, 고오베시의 경우도 2000년 8월 현재 「마을가꾸기협정」을 체결한 실적이 아직 없는 것으로 되어 있다

(3) 농촌지역 토지이용관리 제도

① 개요

고오베시에서는 시가화조정구역(도시계획법), 농업진흥지역(농업진흥지역의 정비에관한법률), 농지전용규제(농지법), 산림훼손규제(산림법)에 의한 토지이용관리의 미비점을 보완하기 위해 지자체 차원에서 별도의 농촌지역 토지이용관리 체제를 고안하여 운용하고 있다. 전술한 농촌지역정비 기본계획(「공생지역정비 기본방침」)을 통해 제시된 농촌용도구역의 지정기준과 각 농촌용도구역별 토지이용기준이 큰 골격을 형성하고 있다

② 농촌용도구역의 지정기준

고오베시는 농촌지역을 크게 농업보전구역, 집락거주구역, 환경보전구역, 특정용도A구역, 특정용도 B구역의 5용도구역으로 구분·지정하여 토지이용을 관리하고 있다.

농업보전구역은 기본적으로 농업의 진흥과 영농환경의 정비·보전 및 활용을 목적으로 하는 토지이용을 유지하는 구역이다. 집락거주구역은 기본적으로 생활환경의 정비·보전 및 활용을 목적으로 하는 토지이용을 유지 보전하고자 하는 구역이다. 또한 환경보전구역은 영농환경 및 생활환경을 배려하면서도 기본적으로는 자연환경의 정비·보전 및 활용을 목적으로 하는 토지이용을 위한 구역이다. 그리고 특정용도구역은 기타 토지이용을 위한 구역으로 A구역과 B구역으로 구분하여 A구역은 주로 공공공익시설 용도의 토지이용을 B구역은 주로 협오시설 용도의 토지이용을 위한 구역이다.

공생지역정비기본방침에서는 용도구역별 지정기준을 <표 5-13>와 같이 정하고 있다. 농업보전구역은 우리나라의 농업진흥지역에 해당하는 농용지구역을 중심으로 지정하되 주변에 농지와 저수지, 농가주택 등이 연접하여 있는 경우에는 이를 포함하여 지정할 수도 있다. 구역의 규모는 최소한 3ha 이상을 요구하고 있다. 집락거주구역은 크게 2종류의 구역을 대상으로 지정한다. 하나는 기존취락이고 다른 하나는 신규 택지개발 예정지이다. 시장은 집락거주구역을 지정할 때 마을가꾸기계획의 내용을 최대한 반영하여야 한다. 따라서 마을가꾸기계획에서 신규 택지개발예정지를 반영해 두면 거의 집락거주구역으로 지정받을 수 있다. 집락거주구역의 지정규모는 1ha 이상으로 되어 있으나 과도한 지정을 방지하기 위하여 신규 택지개발 용도에 대해서는 2ha의 면적상한을, 기존취락에 대해서는 지정면적이 건축물부지면적 합계의 1.5배를 넘지 못하도록 각각 제한하고 있다. 경우에 따라서는 농용지구역을 집락거주구역에 포함시킬 수도 있으나, 포함되는 농용지구역의 면적이 2ha를 넘어서는 안 된다.

<표 5-13> 농촌용도구역별 지정기준

구역구분	지 정 기 준	
①농업보전구역	지정대상 구역	<ul style="list-style-type: none"> ○농업진흥지역의정비에관한법률에 의하여 지정된 농용지구역 ○농용지구역 주변농지, 저수지 등의 농업용시설, 농가주택지 등 농용지구역과 일체적으로 정비·보전·활용할 필요가 있는 구역
	지정규모	○대체로 3ha 이상 규모로 설정할 것
②집락거주구역	지정대상 구역	<ul style="list-style-type: none"> ○농가주택, 분가주택, 상업·서비스시설, 공공·공익시설 등 토지이용이 집단적으로 이루어지고 있는 구역(기존취락) 및 이와 연접하여 일체적으로 정비·보전·활용할 필요가 있는 구역 ○쾌적한 거주환경 형성 생활의 편리성 제고를 위하여 새롭게 계획적으로 정비·활용하고자 하는 구역(신규택지)
	지정조건	<ul style="list-style-type: none"> ○집락거주구역은 원칙적으로 「마을가꾸기협의회」에서 수립하는 「마을가꾸기계획」의 내용을 존중하여 지정할 것 ○집락거주구역은 원칙적으로 농용지구역에는 지정할 수 없음. 단, 주변의 토지이용이나 해당토지의 지형 및 넓이 등을 고려할 때 농용지구역을 제외하고는 집락거주구역의 지정이 곤란하고 이와 아울러 집락거주구역의 지정이 농업진흥정비계획의 원활한 추진에 지장을 초래할 우려가 없다고 인정되는 경우에는 농용지구역을 포함하여 구역을 설정하더라도 이를 불가피한 것으로 봄

구역구분	지 정 기 준	
②집락거주구역	지정규모	<ul style="list-style-type: none"> ○기존취락을 포함하여 구역을 지정할 경우에는 대체로 1ha 이상으로 할 것. 단, 구역면적이 건축물 부지 합계면적의 1.5배를 넘어서는 안 됨. 또한 불가피하게 농용지구역을 포함하여 지정할 경우에는 포함되는 농용지구역 면적이 대체로 2ha를 넘지 않도록 할 것 ○신규 택지개발을 위하여 구역을 지정하는 경우에는 대체로 1ha-2ha의 범위로 할 것. 단, 집락지역정비사업 등의 사업을 위하여 구역을 지정하는 경우에는 예외로 함
③환경보전구역	지정대상 구역	<ul style="list-style-type: none"> ○숲이나 하천, 저수지, 농지 등이 집단화되어 있어 양호한 환경을 형성하고 있는 지역 ○토지이용이 과도기적 상태에 있어 향후의 이용이 불명확한 지역
	지정규모	○대체로 3ha이상으로 함
④특정용도구역	지정대상 구역	<ul style="list-style-type: none"> ○토지이용의 용도에 따라 특정용도 A구역과 특정용도 B구역으로 구분함 ○특정용도 A구역은 대규모의 공공·공익시설과 도로변 서비스시설 등 시가화조정구역에서 입지가능한 시설들이 집단을 이루고 있는 구역 및 이들 시설들의 입지를 계획적으로 유도하고자 하는 구역을 말함 ○특정용도 B구역은 지역의 영농환경이나 생활환경 보전에 영향을 미칠 우려가 있는 자재적치장, 폐차장 등 기본적으로 다른 용도구역과는 어울리지 않는 시설들이 집단적으로 모여있는 구역을 말함
	지정조건	<ul style="list-style-type: none"> ○특정용도구역은 원칙적으로 「마을가꾸기협의회」에서 수립하는 「마을가꾸기계획」의 내용을 존중하여 지정할 것 ○특정용도구역은 원칙적으로 농용지구역에는 지정할 수 없음. 단, 주변의 토지이용이나 해당토지의 지형 및 넓이 등을 고려할 때 농용지구역을 제외하고는 특정용도구역의 지정이 곤란하고, 이와 아울러 특정용도구역의 지정이 농업진흥정비계획의 원활한 추진에 지장을 초래할 우려가 없다고 인정되는 경우에는 농용지구역을 포함하여 구역을 설정하더라도 이를 불가피한 것으로 봄 ○특정용도 B구역은 원칙적으로 「마을가꾸기계획」의 계획구역당 1구역만을 지정하도록 함 ○특정용도구역은 원칙적으로 간선도로(별도로 지정하는 일반국도, 주요지방도 등)변에는 지정할 수 없음. 단, 현재도 특정용도의 토지이용이 집단적으로 이루어지고 있거나서비스시설 가운데 그 입지가 도로변에 한정되는 용도의 경우는 예외로 함
	지정규모	<ul style="list-style-type: none"> ○이미 공공·공익시설이나 자재적치장 등의 토지이용이 집단적으로 이루어지고 있는 구역을 대상구역으로 지정하는 경우에는 대체로 1ha 이상으로 함. 단, 구역면적이 건축물 부지 합계면적의 1.5배를 넘어서는 안 됨. 또한 불가피하게 농용지구역을 포함하여 지정할 경우에는 포함되는 농용지구역 면적이 대체로 1ha를 넘지 않도록 할 것. ○새롭게 공공·공익시설이나 자재적치장 등을 계획하여 구역을 지정하고자 하는 경우에는 대체로 1ha이상 2ha이내로 함. 단, 단독시설로서 그 규모가 2ha이상인 경우는 예외로 함 또한 불가피하게 농용지구역을 포함하여 지정할 경우에는 포함되는 농용지구역 면적이 대체로 1ha를 넘지 않도록 할 것.

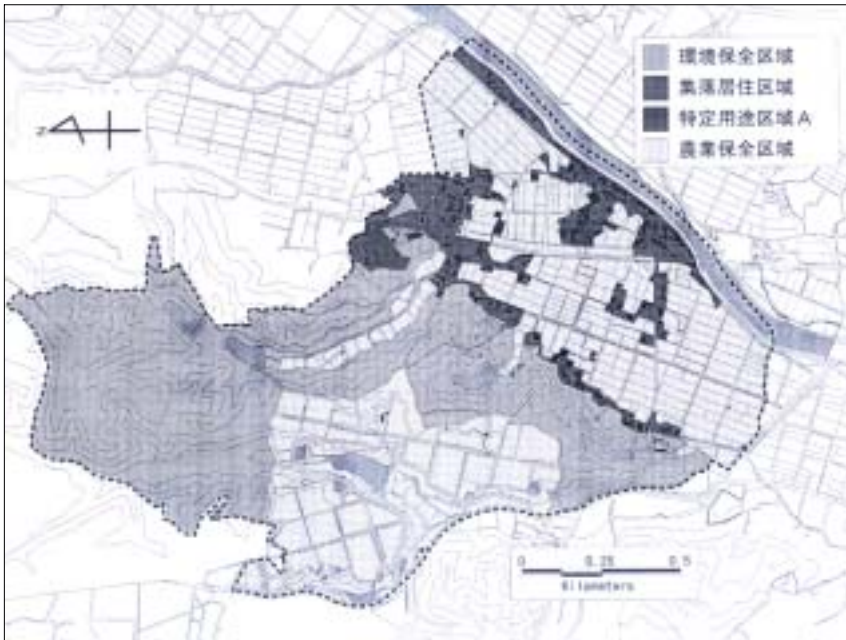
환경보전구역은 주로 숲이나 하천 저수지, 농지 등이 집단화되어 있어 양호한 환경을 형성하고 있는 지역에 대하여 지정하며, 최소규모는 3ha이다. 토지이용이 과도기적 상태에 있어 향후의 이용이 불명확한 유보지도 환경보전구역의 지정대상이 된다. 특정용도구역은 앞에서 언급한 것처럼 특정용도A구역과 특정용도B구역으로 구분된다. A구역은 주로 대규모의 공공공익시설과 가로변에 지정되며, B구역은 농촌의 토지이용과 어울리지 않는 일종의 혐오시설을 집단적으로 수용하기 위한 구역에 지정된다. 집락거주구역과 마찬가지로 특정용도구역을 지정하고자 할 때에는 마을가꾸기계획의 내용을 최대한 반영하여야 한다. 불가피하게 농용지구역을 일부 포함시킬 경우에는 그 면적이 1ha를 넘으면 안되며, 특정용도B구역은 마을(마을가꾸기계획의 대상구역)당 1개소에 한하여 지정할 수 있다. 그리고 새로운 시설입지를 위하여 특정용도구역을 지정하고자 하는 경우에는 면적규모를 1ha이상 2ha이내로 하여야 한다.

용도구역별 지정현황을 보면 전체 공생지역 17,776ha 가운데 50.6%가 농업보전구역이고 47.1%가 환경보전구역이다. 집락거주구역과 특정용도구역은 공생지역 전체면적의 각각 1.2%가 지정된 데 그친다.

<표 5-14> 공생지역내 용도구역 지정현황

구역구분	농업보전 구역	환경보전 구역	집락거주 구역	특정용도 구역(A구역)	특정용도 구역(B구역)	계
면적(ha)	8,995	8,368	219	143	51	17,776
구성비(%)	50.6	47.1	1.2	0.8	0.3	100.0

<그림 5-6>은 니시도다(西戸田) 마을가꾸기계획에서 계획된 용도구역 도면이다. 니시도다 마을은 1995년 현재 166호에 600명이 거주하는 농촌마을로서 농가호수는 56호, 농가인구는 246명이다. 마을가꾸기계획에서는 보전하여야 할 요소, 개선해야 할 요소를 분석한 뒤 그림과 같은 농촌용도구역을 3종류 구분하는 외에 도로·교통정비계획도, 생활환경정비계획도를 함께 제시하고 있다.



<그림 5-6> 마을가꾸기계획 사례(니시도다 마을의 농촌용도구역 지정)

③ 농촌용도구역의 지정기준

용도구역별 토지이용기준은 <표 5-15 >와 같다. 구체적인 시설물(43종류)별로 조건없이 입지가능한 용도지역 조건부로 입지가능한 용도지역, 입지불가능한 용도지역을 각각 규정하고 있다. 이들 43종류의 시설물은 도시계획법 등 상위법령에서 시가화조정구역내 입지를 금지하고 있는 시설물은 제외한 것이며, 도시계획법 등 상위법률에 의하여 개발허가 대상으로 되어 있는 시설물은 토지이용기준에 적합하더라도 별도 개발허가를 받는 것으로 하고 있다

<표 5-15> 고오베시 농촌지역내 용도구역별 토지이용기준

기준 분류		시설의 종류	토지이용기준				
			농업 보전	집락 거주	환경 보전	특정A	특정B
1.농업관련 시설	①	온실, 육묘시설	○	○	○	○	×
	②	농산물집출하시설, 농사(農舍)	* 1	○	○	○	×
	③	농기구수납고, 농산물저장시설, 농업용자재적치장	* 1	○	○	○	○
	④	축사	○	×	○	×	×
	⑤	퇴비사	○	×	○	×	○
	⑥	기타 농업용시설	* 1,2	* 2	* 2	* 2	×
	⑦	가축진료시설	* 1,2	* 2	* 2	* 2	×
	⑧	농산물가공시설 (500㎡이하)	* 1,2	* 2	* 2	○	○
	⑨	농산물가공시설 (500㎡이상)	* 1,3,4	×	* 3,4	* 4	* 4
2.주민생활 관련시설	①	농가주택, 분가주택, 주택	* 1	○	○	○	×
	②	집회소	* 1	○	○	○	×
	③	일상생활관련시설(소매점포 등)	* 1,2,4	○	○	○	×
	④	일상생활관련시설(농기구등 수리공장))	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 2,4	○
	⑤	건축물부설 차고, 공간	* 1	○	○	○	○
	⑥	자기사업용 주차장·자재적치장 (1,000㎡이상)	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 2,4	○
	⑦	종교시설	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 2,4	×
3.공공공익 시설	①	사회복지시설(양로원, 노인시설 포함)	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 4	×
	②	학교	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 4	×
	③	도서관·박물관	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 4	×
	④	버스터미널(1,000㎡미만)	* 1,2	* 2	* 2	○	○
	⑤	버스터미널(1,000㎡이상)	* 1,3,4	* 2,4	* 3,4	* 2,4	* 4
4.지역활성 화시설	①	다목적농촌광장	* 1	○	○	○	×
	②	시민농원	* 2	* 2	* 2	○	×
	③	관광·교류관련시설	* 1,2,4	* 2,4	○	○	×
5.시민이용 시설	①	운동·레저시설 (3,000㎡미만)	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 4	×
	②	운동·레저시설 (3,000㎡이상)	* 1,3,4	×	* 3,4	* 4	* 4
	③	분양채소밭(농지이외의 토지조성시)	* 3,4	* 2,4	* 3,4	* 2,4	×
	④	주유소, 드라이브 인	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 4	×

기준 분류		시설의 종류	토지이용기준				
			농업 보전	집락 거주	환경 보전	특정A	특정B
6.농촌환경 경쟁해시설	①	자재적치장	* 1,3,4	×	* 3,4	×	* 4
	②	주차장	* 1,3,4	×	* 3,4	×	* 4
	③	세차장	* 1,3,4	×	* 3,4	×	* 4
	④	폐차장	×	×	* 3,4	×	* 4
	⑤	대규모유통업무시설	×	×	×	×	* 4
	⑥	토사채취장	×	×	* 3,4	×	* 4
	⑦	채석장	×	×	×	×	* 4
	⑧	폐기물처리시설	×	×	* 3,4	×	* 4
	⑨	화약고·화약류제조소	×	×	×	×	* 4
7.기타	①	사업용 가설건축물(가설주차장, 일시적 자재적치장 포함)	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 2,4	* 4
	②	시가화조정구역내 기존공장의 관련시설	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 2,4	* 4
	③	도도부현이 시행하는 중소기업 공동화를 위한 건축물	×	×	×	×	* 4
	④	수용대상사업의 시행에 따른 이전건축물(종전과 동일용도, 규모, 구조의 건축물에 한함)	* 1,2,4	* 2,4	* 2,4	* 2,4	* 4
8.토지개발사업구역내 시설			* 2,4	* 2,4	* 2,4	* 2,4	* 2,4
9.공익적, 사회적, 경제적 견지에서 특별히 시장이 인정하는 시설			* 4	* 4	* 4	* 4	* 4
<p><조건부 입지가능의 경우에 붙일 수 있는 조건의 종류는 다음과 같음></p> <p>* 1. 당해 토지가 농지인 경우에는 당해용도구역 내외에 농지이외의 대체토지가 없을 것</p> <p>* 2. 마을가꾸기협의회 승인을 얻을 것</p> <p>* 3. 마을가꾸기계획에 반영되어 있을 것</p> <p>* 4. 다음의 시설설치기준을 만족할 것(시장과의 협의 필요)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 출입구를 제외한 부지주위에 주변의 수목과 조화되는 수종의 녹지대를 설치하여 경관에 배려할 것 ○ 녹지대에는 원칙적으로 당해 토지이용을 차폐할 수 있는 높이와 밀도의 수목을 식재할 것 ○ 녹지대의 최소면적기준 <ul style="list-style-type: none"> - 부지면적이 1 ha미만인 경우 : 부지면적의 10/1000 - 부지면적이 1 ha이상인 경우 : 토지이용면적의 20/1000 							

한편, 토지이용을 허용하면서 붙일수 있는 조건을 표에서와 같이 크게 4가지로 규정하고 있다. 제 1의 조건은 당해 토지가 농지인 경우에는 당해 용도구역

내외에 농지이외의 대체토지가 없을 것, 제 2의 조건은 마을가꾸기협회의 승인을 얻을 것 등과 같이 되어 있으며 복수조건을 부과하는 것도 가능하다. 예를 들어 축사는 농업보전구역과 환경보전구역에서는 조건없이 입지가능하나 집락거주구역과 특정용도구역에는 입지불가하다. 농산물 가공시설의 경우 500㎡미만 시설은 특정용도구역에서는 조건없이 입지가능하나, 집락거주구역과 환경보전구역에는 마을가꾸기협회의 승인이 필요하고 농업보전구역에 입지하고자 할 경우에는 마을가꾸기협회 승인뿐 아니라 농지 이외의 대체토지가 없음을 입증하여야 한다. 그러나, 500㎡이상의 농산물가공시설은 집락보전구역 입지가 불가하며, 특정용도구역에 입지하고자 할 경우에는 녹지설치기준을 만족하여야 하고 환경보전구역에 입지하고자 할 경우에는 녹지설치기준에 더하여 미리 마을가꾸기계획에 반영되어 있어야 하며, 농업보전구역에 입지하고자 할 경우에는 추가적으로 농지 이외의 대체토지가 없음을 입증하여야 한다.

④ 토지이용행위의 관리

시장은 농촌지역에 대하여 농촌용도구역 및 농촌경관형성보전지역을 지정하고 토지이용행위를 신고받아 개발행위를 관리해 간다. 시장은 농업보전구역, 집락거주구역, 환경보전구역, 특정용도A구역, 특정용도B구역의 5종류로 구분·지정하되 원칙적으로 마을가꾸기계획의 내용을 반영하며, 농촌경관형성보전지역은 역사적 경관, 자연경관, 고베다운 경관 가운데 어느 하나라도 보전 또는 형성할 필요가 있는 지역으로서 마을가꾸기협의회에서 지정을 신청한 지역을 대상으로 지정한다.

농촌용도구역이나 농촌경관형성보전지역에서 일정한 개발행위를 하고자 하는 자는 도시계획법에 의한 개발허가대상에 관계없이 시장에게 신고하여야 하며 시장은 기본방침에서 제시한 토지이용기준에 비추어 사업의 중지 등을 권고할 수 있다. 토지이용신고는 용도구역 구분에 관계없이 i) 건축물 기타 공작물의 신축, 증축, 개축 또는 용도변경, ii) 택지의 조성, 토지의 개간 기타 토지형질변경, iii) 주차장, 자재 기타 물건의 보관 또는 적치를 위한 토지의 사용, iv) 축목

(竹木)의 벌채, v) 토사의 채취 또는 광물의 채굴, vi) 수면매립 또는 간척의 행위를 하고자 하는 자는 개발행위 착수 30일전에 시장에게 이를 신고하도록 되어 있다. 신고대상임에도 신고를 하지 않았거나 허위신고를 한 경우에는 시장이 보고를 명령할 수 있다. 시장은 신고된 행위가 토지이용기준에 적합하지 않다고 인정되는 경우에는 공사중지 또는 기타 조치를 취할 것을 권고할 수 있으며 권고에 따르지 않고 공사를 진행하고자 하거나 진행한 경우에는 해당행위의 금지 또는 중지, 행위내용의 변경, 원상회복 기타 필요한 조치를 명령할 수 있다(시장은 명령에 앞서 공생지역심의회의 의견을 들어야 함). 이상의 권고 또는 명령에 따르지 않는 경우에 시장은 개발행위자의 성명(법인의 경우에는 법인의 명칭 및 대표자성명) 및 주소, 권고 또는 명령의 내용을 공표할 수 있다.

한편, 마을가꾸기계획의 내용을 반영하여 시장이 지정한 농촌경관보전·형성 지역에서는 앞에서 살펴본 농촌용도구역에서의 신고대상행위는 물론 “건축물 기타 공작물의 색채 변경”에 대해서도 신고의무를 부과하고 있다. 시장은 신고된 행위가 마을가꾸기계획에서 별도로 정해 둔 경관보전형성기준에 적합하지 않을 경우에는 신고된 행위의 중지 기타 필요한 조치를 권고할 수 있다. 권고에 따르지 않았을 때의 조치 등은 농촌용도구역의 경우와 같다.

3) 일본사례의 시사점

일본사례의 고찰을 통해 발견된 우리나라 농촌지역의 정비체제 구축에 참고할 만한 시사점들을 공간계획제도, 토지이용관리제도, 개발사업제도의 3가지 측면에서 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 공간계획제도

우선 일본의 경우 우리나라 시·읍·면에 해당하는 정주단위의 시정촌(市町村)에서 행정구역 전역을 범위로 시정촌 마스터 플랜(‘도시계획에 관한 기본방침’)

이 별도로 수립되고 있음을 보았다 시정촌 마스터플랜에 의하여 시정촌내 농촌 부문의 종합계획인 농촌종합정비계획이나 시정촌이 취락 선정과정에 참여하면서 도도부현 지사가 수립하는 취락정비 기본방침과의 계획간 연계를 도모할 수 있다. 이와 비교해 볼 때 우리나라의 경우 시·군 행정구역 전역을 계획범위로 하는 도시기본계획이나 군기본계획에 바로 농촌취락 정비방침을 담기는 무리가 있다. 따라서, 우리나라 공간계획제도에서도 시·군 전역과 농촌마을의 중간적 스케일로 읍·면 단위를 대상으로 하는 공간계획 제도를 검토할 필요가 있다.

둘째로 일본은 마을 주민이 주도하는 마을 단위별 공간계획 수립이 활발한 편이다. 주민 조직체의 마을가꾸기 협의회가 마을가꾸기 계획을 수립하고, 이 계획이 앞으로 용도지역을 세분화하거나 토지이용행위를 규제할 때 근거가 된다. 한편, 지자체 주도로 집락지역정비법에 근거하여 취락정비를 추진한다 하더라도, 사전에 해당 취락에 대한 공간계획을 수립하고 있다. 즉, ‘취락지구계획의 방침’이라는 이름 하에 취락의 미래상을 설정하고 앞으로 법적 구속력 있는 ‘취락지구 정비계획’ 수립에 지침이 되도록 하고 있다. 이를 통해 볼 때 우리나라에서도 마을 단위별 공간계획 수립을 활성화할 필요가 있으며, 주민 조직체가 중심이 되어 계획을 수립해 가는 여건도 조성할 필요가 있다.

셋째로 고오베시 사례에서 언급한 것처럼 농촌지역마다 나름대로 고유한 경관적 특성을 살리기 위해 지자체는 경관계획수립지침을 포괄적으로 제시하고 각 마을 단위별로 주민 스스로가 지역경관을 평가하고 재발견하도록 하여 경관계획을 수립하도록 하고 있다. 농촌정주를 촉진시키기 위해서는 농촌의 자연환경과 경관보전이 절대적으로 중요한 만큼 지자체 단위에서의 도시기본계획이나 읍·면 단위의 공간계획에서 경관계획과 관련된 지침사항을 포함하여 제시함으로써 마을 단위별 경관계획수립을 유도할 필요가 있다.

(2) 토지이용관리제도

전국적으로 적용되는 국토이용계획법에 의한 용도지역제와 도시계획구역내라

하더라도 확일적으로 토지이용을 규제하는 시가화조정구역 제도로는 농촌지역의 지역별 특성을 반영한 토지이용관리가 어렵다. 이를 제도적으로 보완하기 위해 고오베시의 경우 시가화조정구역내 농촌에 대하여서는 고오베시가 수립한 농촌지역정비 기본계획(「공생지역정비기본방침」)과 주민이 자주적으로 수립한 마을가꾸기 계획을 바탕으로 5가지 종류의 농촌용도구역을 구분 지정하고 있다. 우리나라 농촌도 마을 일원에 축사, 창고 등이 침투하여 주거환경을 훼손하고 있으나, 현행 토지이용관리제도로는 이러한 시설들이 입지하는 것을 막을 수 있는 뚜렷한 방법이 없다. 계획관리지역을 포함한 농촌지역 용도지역에 대하여 종세분화나 온실 등 비건축적 토지이용에 대한 입지여부를 포함한 허용행위 기준에 대한 조정이 필요하다.

농촌지역의 토지이용을 관리하는 또 다른 제도의 하나로 일본에서는 우리나라 지구단위계획과 유사한 취락지구정비계획을 운용하고 있다. 취락지구 시설을 별도로 정하고, 건축물 용도제한, 건폐율 최고한도, 최소 부지면적, 담장·울타리 등 건축물에 관한 사항을 정하며, 토지이용에 관한 사항을 정해 개발허가제도를 통해 관리하고 있다. 한편, 지역특성에 따라 풍치지구, 미관지구, 녹지보전지구 등을 정하기도 하며, 취락지구계획으로 정할 수 없거나 정할 필요가 없는 사항은 건축협정, 녹화협정을 통해 주민들이 자주적으로 규제하고 있다 우리나라는 계획관리지역에 한하여 3만㎡ 이상 규모의 신개발이 예상될 경우 제2종 지구단위계획을 수립할 수 있도록 하고 있을 뿐, 일반 농촌취락에 대한 토지이용관리제도로 지구단위계획 수립을 검토한 바가 없다. 주민합의로 수립된 마을 단위계획을 전제로 특별히 필요한 범위에 대해서는 지구단위계획을 적용하는 방안도 검토할 만하다.

(3) 개발사업제도

일본의 농촌취락 정비를 위한 사업제도는 농림행정 부서에서 운용하는 제도와 도시계획 행정부서에서 운용하는 제도로 나뉘어져 있고, 다양한 형태로 여러 사

업제도를 운용하거나 혹은 포괄적 내용의 사업을 나열해 두고 해당 지자체가 농촌지역의 실정에 맞는 사업을 골라 시행하는 메뉴 방식이 채택되고 있다. 각종 시설의 정비를 포함하는 종합사업 성격의 농촌종합정비모델사업이 가장 많이 이용되고 있으며, 또 취락지구계획과 관련된 전원거주구정비사업(田園居住區整備事業) 제도에서 보듯이 토지구획정리사업과 같은 면적(面的) 개발도 포함하여 외지인에게 농촌지역으로 유입할 수 있는 기회를 마련해 주기도 한다. 최근에는 환경에 대한 중요성이 크게 대두되면서 농촌생활환경 기초여건을 정비하는 농업취락배수사업이 많이 이용되고 있다고 한다.

우리나라의 농촌지역 정비사업제도도 도시주민의 농촌이주를 유도하는 면적(面的) 개발사업을 포함하여 추진하는 종합사업제도를 갖추고 농촌지역의 하천 정비, 하수도시설 정비 지원등을 포함한 환경보전 사업제도에 대해서도 내실화해 보급을 확대해가야 한다.

3. 우리나라 농촌지역의 계획적 정비체제 구축방안

1) 기본전제

우리나라 농촌지역을 계획적으로 정비하는 체제를 구축하는 일은 장기적 관점에서 범부처적(汎部處的)으로 일관성 있게 추진해 가지 않으면 안 되는 일이다. 본 연구는 지금까지 도시지역과는 공간계획제도나 토지이용관리제도 및 개발사업제도를 완전히 달리 구분하여 적용해 온 농촌지역에 대하여, 국토계획법 제정을 계기로 도·농 통합의 시대적 여건과 농촌지역의 특성을 살리는 방향에서 새로운 정비체제를 구축하는 데 초점을 두고 있다. 앞서 제 1절에서는 우리나라의 현행 농촌지역 정비체제에 있어 앞으로 개선해야 할 과제가 무엇인지를 알아보았고, 뒤이어 제 2절에서는 특히 우리나라와 정주 여건이 비슷하지만 농촌지역 정비에 있어서는 우리보다 한 발 앞서 있는 것으로 평가되는 일본에서의 농촌

지역 정비체제를 살펴보았다.

이를 토대로 본 절에서는 앞으로 우리가 지향할 농촌지역 정비체제 구축에 대한 큰 골격을 제시하는데 주안점을 두고자 한다. 2000년대에 들어오면서 관련 법률의 통폐합, 개정 등으로 국토계획·도시계획, 농업·농촌 및 산림 분야의 제도 변화가 봇물이 터지듯 쏟아져 나오고 있다. 앞으로 정비과제를 세부적으로 설정하고 정책방안을 구체적으로 마련하는 일은 이들 제도변화 사항들을 하나 하나 짚어가면서 농촌지역 현장에서의 적용 실태를 가늠하고 진단하며 수행해야 할 후속 연구에 기대할 수밖에 없다.

농촌지역 정비체제를 구축함에 있어서 기본이 되는 것은 역시 공간계획제도, 토지이용관리제도, 개발사업제도 각각을 계획적 정비체제의 틀 속에 명확히 자리잡게 하면서, 앞에서 살펴 본 제도개선 과제들을 해결할 수 있는 근본적 방향을 찾는 일이라고 할 수 있다.

2) 공간계획제도

(1) 기본방향

제 1절에서 농촌지역의 현행 공간계획제도에 대한 개선과제로 크게 2가지를 적시한 바 있다. 첫째가 농촌지역 주민들에게는 중심도시 및 기초중심지(읍·면소재지)의 시설 및 서비스 이용을 확충하고, 도시민들에게는 농촌의 자연환경 및 경관과 접촉하는 기회가 확대되도록 공간계획 수립을 지원하는 일이다. 이를 위해 현재 읍·면 단위로 수립하도록 되어있는 농촌지역 정비계획의 생활환경개발계획(농어촌정비법), 지방소도읍육성계획(지방소도읍육성지원법)을 시·군의 도시기본계획·군기본계획과 계획내용 및 집행관리 측면에서 연계시키는 일이 중요하다. 이렇게 하여 농촌지역을 포함하는 시·군의 도시기본계획·군 기본계획은 도·농 통합형 기본계획으로 수립 운용되도록 하여야 한다.

둘째로 농촌지역은 도시지역과 비교할 수 없을 정도로 지역마다 자연환경과

문화적 특성이 다르며 농촌지역별로 미래상과 목표는 바로 이러한 특성에 바탕을 두고 제각기 다르게 그려질 수 있다. 따라서, 해당 농촌마을을 가장 잘 아는 주민들 스스로가 마을현황을 진단하여 문제를 발굴하고 목표를 설정하는 과정을 거쳐 계획을 수립해 지역공동체적 참여를 통해 목표와 정책을 하나 하나 추진해 가는 방식이 바람직하다. 주민들이 마을 단위별 계획을 수립하도록 유도하고 시·군 및 중앙정부는 이를 지원하는 체제를 구축한다.

(2) 도농통합형 도시(군)기본계획 수립 활성화

농촌지역을 포함하는 시·군의 도시기본계획·군기본계획을 도·농 통합형 계획으로 활성화해 가기 위한 방안으로 다음의 3가지를 들 수 있다.

첫째로, 장기적으로는 도시기본계획·군기본계획의 하위 공간계획으로 읍·면별 장기계획을 별도로 수립하도록 장려하는 한편, 단기적으로는 도시기본계획 내용항목에 ‘지역별 계획’을 설정하여 사업계획적 성격의 지방소도읍종합육성계획과 면단위 생활환경정비개발계획에 지침을 제시하도록 한다. 도시기본계획의 ‘지역별 계획’에서 지방소도읍종합육성계획의 내용에 포함할 ‘지방소도읍 육성방침’, ‘도로·상하수도·주차시설 등 도시기반시설의 확충’, ‘주거환경·도시공원·교육문화 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진에 해당하는 기본적인 사항을 포함하여 제시하도록 한다.

둘째로, 시·군 행정구역 전역을 범위로 하여 농촌지역 주민이 불편하지 않게 이용할 수 있는 공공시설 및 편의시설의 적정 배치기준을 설정하여 시설확충방침 등을 계획에 포함하여 제시한다. 면 단위 농촌지역내 공공시설, 편의시설의 실태와 농촌지역 주민들의 도시적 서비스에 대한 이용불편 등을 체계적으로 조사, 분석하여 그 결과를 토대로 도시기본계획·군기본계획을 수립한다. 이와 관련하여 농촌지역 주민이 시설물을 이용할 때 소요되는 시간거리를 기준으로 향후의 시설확충 목표를 설정하고, 부문별 계획 및 사업을 통해 이를 달성해 간다.

셋째로, 종래에는 도시지역을 위주로 해 오던 도시기본계획·군기본계획이 앞

으로 행정구역 전역을 범위로 하는 공간계획으로 뒀을 계기로 이들 계획도 지금까지의 형식적 내용과 사실상 용도지역 변경안으로 보이는 도면 위주의 잘못된 관행을 고쳐야만 한다. 전략적으로 핵심이 되는 중요 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 일련의 정책 또는 방침(bundles of policies)을 체계화하는 계획으로 과감하게 전환해야 한다. 읍·면 농촌지역과 관련하여서는 행정자치부가 5년마다 행하는 지방소도읍 실태조사 결과(지방소도읍육성지원법 제3조 제1항)를 계획수립시 자료로 활용하도록 체계적으로 축적하고, 계획수립 이전에도 읍·면 단위별 조사, 연구등 지역별 정책연구가 활발하게 이루어져 그 결과가 도시기본계획·군기본계획 수립에 반영되도록 한다. 또한 면 단위 또는 마을단위별 특성에 부합되는 경관계획수립을 유도하기 위하여 사군 차원에서의 경관요소 선정 및 평가 방법 등을 포함하는 경관계획수립방침을 제시하여 계획수립활동을 지원한다.

(3) 마을 단위별 계획수립 제도화

첫째로 마을 단위별로 마을의 비전과 토지이용, 도로·교통, 공공편익시설, 생활환경등에 대한 전략적 목표와 정책을 주요 내용으로 하는 마을 단위별의 「마을기본계획」 수립을 유도한다. 「마을기본계획」은 간결한 문장과 계획내용을 쉽게 이해할 수 있는 정도의 간단한 도면으로 구성하며, 기본적으로 마을(리) 단위에서 주민이 자율적으로 만든 조직이 주체가 되어 수립한다. 시장, 군수는 마을가꾸기 또는 마을만들기를 위한 주민조직을 공인하고, 「마을기본계획」수립을 돕기 위해 전문가나 직원을 파견하는 등 행정적·재정적 측면의 지원체제를 조례 등을 제정하여 구축한다. 시장, 군수는 주민 조직체가 만든 「마을기본계획」의 내용을 검토하여 특별히 문제가 되지 않는 한 기본계획을 존중하여 행정시책을 추진하면서 상호 협력할 것을 내용으로 하는 협정을 마을의 주민 조직체와 체결한다.

둘째로 「마을기본계획」이 수립된 마을이나 도시적 토지이용과 농촌적 토지이용의 혼재가 심각할 것으로 예상되는 마을, 기타 계획적으로 정비를 추진할 필

요가 있는 마을에 대해서는 마을의 전부 또는 일부 구역을 대상으로 「마을정비 계획」을 수립한다. 「마을정비계획」을 마을환경을 가꾸기 위해 보전할 요소와 개선할 요소를 진단·분석한 결과를 바탕으로 마을정비의 각종 방침을 담는 법적 구속력 있는 계획으로 제도화한다. 도로·하수도·광장 등의 기반시설 정비에 관한 사항, 환지 방식의 토지구획정리를 통한 면적(面的) 정비사업추진 등 토지 이용에 관한 사항, 건축물의 용도·건폐율·높이 최고높이 등을 포함한 건축물에 관한 사항등을 포함하여 현행 국토계획법의 지구단위계획 수법을 적용하여 운용한다. 현재 신규개발지로 면적규모 제한(3만㎡이상)을 받는 농촌지역에서의 지구단위계획(제 2종) 수립제도를 개선하여 농촌마을 정비를 위해서는 ‘자연취락 지구’ 또는 ‘지구단위계획구역’을 지정할 수 있도록 한다. 「마을정비계획」 수립 전에 주민조직 등에 의한 비구속적 계획의 「마을기본계획」이 없는 경우에는 주민의견을 들어 「마을기본계획」을 수립한다.

3) 토지이용관리제도

(1) 기본방향

도시지역이 아닌 농촌지역에 적용되고 있는 용도지역 종류 중 도시적 토지이용이 몰려들 것이 예상되는 용도지역은 계획관리지역이 유일하다. 그러나, 계획관리 지역의 용도지역 한 종류만으로 농촌 주택지를 포함한 각종 토지이용행위를 질서있게 컨트롤하기는 어려운 일이다. 따라서, 용도지역 세분화와 함께 계획관리지역에서 허용되는 토지이용행위 기준을 재조정할 필요가 있다. 한편, 농촌지역에서 용도지역 지정등의 토지이용규제를 정함에 있어서는 「마을기본계획」 수립을 통해 공감대를 형성한 주민들간에 협의하여 자율적으로 정하는 체제 및 이를 지원하는 협정제도를 도입하여 토지이용관리제도를 보완하는 방안을 검토한다.

(2) 계획관리지역의 용도지역 세분화등과 토지이용행위 허용기준 조정

첫째로, 계획관리지역에는 농촌 주택지에 주거환경을 저해하는 여러 건축물 종류가 무질서하게 들어설 여지가 있다. 실제로 국토계획법에서 허용하는 건축물 종류의 범위에는 창고시설, 축사·도축장·도계장·버섯재배사 등의 동물 및 식물관련시설, 분뇨·폐기물처리시설·고물상·폐기물재활용시설 등의 분뇨 및 쓰레기처리시설, 화장장·납골당 등의 묘지관련시설 등이 포함되어 있다. 주거환경을 보호하고 용도간에 상충되는 건축물을 격리시키기 위해서는 이들 시설들이 주택지와 분리 입지되도록 규제할 수 있어야 한다. 계획관리지역을 세분화하여 도시지역내 용도지역의 종류인 주거지역등을 준용할 수 있게 하거나 해당 농촌지역의 특성에 맞게 용도지구중 필요한 것을 선택하여 중복 지정하도록 한다. 국토계획법이 규정하는 경관지구, 특정용도제한지구등의 용도지구를 같이 운용할 수 있는 체제를 검토하는 한편 농촌지역의 특성에 맞게 용도지구별 행위제한을 조례를 통해 재규정한다.

둘째로, 현행 제도에서는 용도지역 또는 용도지구별 행위제한의 대상이 되는 토지이용행위의 종류를 주로 건축법령상의 건축물 종류에 한정되고 있다. 따라서, 온실 등의 비건축물 시설이나 주말농장 등의 토지이용에 대해서는 용도지역제를 통하여 규제할 수가 없다. 농촌적 특성에 맞게 이들 행위유형을 재분류하여 토지이용행위 허용기준을 정비할 필요가 있다.

셋째로, 현행 국토계획법에 의한 개발행위허가제도는 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역의 산림에 대해서는 적용이 배제되는 것으로 해석된다. 따라서, 앞으로도 산림법에 의한 산림형질변경을 통해 소규모 전원주택이 보전관리지역, 생산관리지역의 산림에 계속 난립할 수 있다. 이들 지역에도 개발행위허가제를 확대 적용함을 법률적으로 명백히 규정할 필요가 있다.

(2) 주민에 의한 자율적 토지이용관리체제 구축

농촌마을의 토지이용규제를 주민들이 자율적으로 정하는 방안에 대해 살펴본다. 첫째, 시장과 주민이 계획협정을 체결한 「마을기본계획」에 근거하여 법적 구속력 있는 「마을정비계획」을 수립하는 일이다. 「마을정비계획」수립 시 토지소유자, 주민간에 부담 형평성을 전제로 사전에 협의 조정하는 체제로 마을 주민 조직체가 구성되어 활성화하도록 지원할 필요가 있다.

둘째, 「마을정비계획」으로는 정할 수 없는 사항으로 필요한 경우 주민들 간에 자율적으로 행위제한을 약속하는 제도적 장치를 마련한다 이는 개발이익과 규제에 따른 손실을 주민간에 형평성있게 분담하거나 지자체 지원과 주민부담을 구체적으로 규정하는 방안으로 경관협정, 건축협정, 녹지협정 등을 국토계획법등의 관련 법률에 제도화하여 시행하는 방안을 검토한다. 이러한 협정제도를 통해 지자체로부터 필요한 예산을 지원받거나, 외지인의 무분별한 개발로부터 해당 지역을 지킬 수 있게 되며, 사유지의 녹지를 개방하여 이용하거나 보전할 수 있다

4) 개발사업제도

(1) 기본방향

농촌지역에 적용되는 개발사업제도에 새로이 도농통합형 거주와 교류를 촉진하는 사업제도를 보완하고, 부처별로 제각기 운용되는 사업제도의 통합적 운용을 도모하며, 농촌지역의 자연환경 및 경관보전을 위한 사업제도를 확충하고 사업 추진과정에서의 주민참여를 제도화한다

(2) 도·농통합형 거주와 교류를 촉진하는 사업 활성화

현재 추진해 오고 있는 농촌지역 개발사업제도는 농업인의 계속 정주를 위한

제도에 편중되어, 공간적 단위로서의 농촌지역 또는 농촌마을의 발전을 위한 투자와는 다소 거리가 있다. 종래의 사업제도는 농촌지역으로 유입을 희망하는 도시 주민들의 이주촉진까지는 이르지 못하고 있다

따라서 도시주민을 유입시켜 도·농 통합적 발전을 도모하기 위해서는 농촌이라는 공간적 단위에 농업인 외의 외부인이나 도시주민에게도 거주와 및 교류의 참여 기회를 줄 수 있는 열린 목적의 사업제도로 보완할 필요가 있다. 예로서, 도시지역 외곽 농촌지역에 광역적 범위로 도시주민이 찾아와 이용할 수 있는 근린공원이나 문화시설 및 이들 시설을 도시지역과 연결하는 도로 및 자전거도로 등을 포함하여 도시계획시설로 결정하고 도시계획사업을 추진하는 것도 생각할 수 있을 것이다. 또한 농촌지역에 도시 주민들이 거주 목적으로 유입할 수 있도록 전원주택개발사업을 제도적으로 확대시행하는 방안도 검토할 필요가 있다. 현재와 같이 산림형질변경과 개별 건축허가 신청에 수동적으로 대응하여 난립하게 된 전원주택들은 오히려 자연경관을 해치면서 농촌지역에 거주하고자 하는 도시주민들의 기대를 무산시키고 있다. 이제 안정된 토지취득과 편익시설의 적정배치를 포함한 20 호이상 전원주택의 건설사업을 별도로 창설하여 활성화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 부처별 사업제도의 통합적 운용

우리나라 농촌지역 및 농촌마을에 적용되는 개발사업제도는 <표 5-4>에서 본바와 같이 행정자치부·농림부·정보통신부·해양수산부 등 중앙의 각 부처별로 나뉘어져 사업내용이 설정되고, 사업물량과 사업비를 확보한 뒤 이를 지역별로 배분하는 형태로 추진해 오고 있다. 시·군, 시·도별 농촌지역과제와 정비 목표보다는 각 부처별 방침이 중심이 되어 사업제도가 운용되면서 지자체는 부처별 사업추진 일정에 맞추어 사업신청하는 데 급급하고 있다.

앞으로는 시·군의 도시기본계획·군기본계획, 읍·면 단위별 계획 및 마을 단

위 계획을 통해 농촌지역에 필요한 개발사업 유형을 부처별로 새로이 발굴하여 체계화할 필요가 있다. 이러한 과정을 거쳐 농촌지역 개발에 특정 기반시설이 반드시 필요한 경우, 해당 특정 시설을 도시관리계획에서 도시계획시설로 결정한 시점을 기준으로 도시계획시설 설치를 포함해 개발사업을 추진하도록 한다.

한편 각 부처별로 사업제도가 만들어지더라도 이들 사업들이 해당지역의 특성에 따라 지자체가 골라서 선택할 수 있는 사업들로 전체 메뉴 속에 자리잡히도록, 범부처적 차원에서 조정하고 통합할 필요가 있다. 각 부처별로 해당 시·도, 시·군에 보조하기 보다는 통합 심사하여 시·도에 일괄 보조하는 형태로 시·군 사업을 지원하는 체제도 검토하여야 한다.

(4) 자연환경보전 등을 위한 사업제도 확충과 사업추진과정의 주민참여

첫째로 자연환경 및 경관보전을 위한 사업제도를 확충한다. 기존의 사업방식에 대하여 농촌지역의 환경과 경관을 보다 배려하는 기준도 마련하여 이를 설계·시공·감리 과정에서 적극 반영하도록 한다. 환경친화적 요소를 도입한 주택 도로²²⁾, 하수처리시설²³⁾ 등의 정비를 장려하고 설계·시공·감리 과정에서 이것이 적극 반영될 수 있도록 지침 제정등의 장치를 마련한다. 환경친화적 기술 요소를 도입하는 경우에는 보조금 지원조건을 특별히 달리하는 인센티브를 제공하며 산지·구릉지에서의 도로개설시의 종단구간의 경사도, 절개면 발생에 대한 경관적 측면의 보완 기준을 세부적으로 정할 필요가 있다. 농촌정비사업과 관련하여 산림 및 토지형질변경을 수반할 경우에는 설계단계에서 환경성 평가를 강제하는 프로그램을 검토할 필요도 있다.

22) 가령, 도시지역에 비해 차량이 많지 않은 농촌지역의 도로는 자동차 바퀴가 닿는 부분을 제외하고는 잔디블럭이나 흙포장 등 포장 수준과 재료를 달리할 수 있다. 이는 농촌정비사업의 대부분을 차지하는 것이 도로정비사업이라 하여도 과언이 아니기 때문에 농촌지역의 환경과 경관적 매력을 제고하는데 상당히 결정적 요소이다.

23) 소규모 농촌마을인 경우는 기계식 하수처리시설의 설치보다는 소규모 자연정화형 하수처리방식을 도입할 수 있다. 이미 독일의 농촌지역에서는 보편적으로 채택하고 있으며, 우리나라에서도 여러 곳에서 성공적으로 도입에 성공한 사례가 관찰되고 있다.

농촌지역의 자연환경 및 경관을 보전하기 위한 사업제도를 별도로 창설하여 보조금을 지급하게 하여 많은 시·군에서 이를 활용함으로써 농촌이 도시민들에게 정주하고 싶은 매력있는 공간으로 계속 존재하도록 한다. 농촌지역 하천수의 수질 보전을 위시한 환경보전과 농촌경관의 보전 및 정비를 목적으로 하는 사업으로 『농촌환경종합정비사업(가칭)』, 『농촌경관정비사업(가칭)』 등을 신설하는 것도 바람직하다. 전국적으로는 마을가꾸기 경진대회, 경관콘테스트 등과 같은 캠페인식의 소프트한 사업들을 매년 개최하여 농촌지역의 환경과 경관을 배려하는 주민의식을 고취해 간다.

두 번째로 사업추진과정에 주민참여를 제도적으로 보장하고 활성화한다. 주민들의 거주용 주택건설 및 소규모 건설행위를 제외한 일정 규모이상의 개발행위에 대해서는 해당 시장·군수는 개발자의 개발행위가 마을 단위 계획등에 부합되는지 여부를 사전에 검토하여 농촌지역을 환경적으로 지속가능하도록 한다. 또한 개발사업에 대해서는 해당 마을의 발전과 환경훼손 여부를 가장 민감하게 판단할 수 있는 인근 주민들과 사전협의를 거치도록 하여 협의가 이루어지지 않으면 개발자 또는 주민이 각각 시장·군수에 공개청문회 개최를 요구할 수 있도록 한다. 시장, 군수는 공청회 결과를 반영하여 건축허가 및 개발행위허가를 거부하거나 또는 조건을 붙여 허가할 수 있도록 한다.

CHAPTER 6

맺음말

본 연구의 배경은 크게2가지이다. 하나는 농촌이 처한 여건이 점점 어려워짐에 따라 농촌정책의 근본적 전환이 요구되고 있다는 것이고 다른 하나는 국토의 계획 및 이용체계가 바뀌면서 농촌에도 도시계획이 적용될 수 있게 된 것이다. 전자는 농림부를 중심으로 추진되고 있는 도시자본 유치정책으로 가시화 되고 있고, 후자는 건설교통부 소관인 국토의계획및이용에관한법률이 제정 공포됨에 따라 2003년부터 시행되게 되었다. 양자는 우리 농촌의 정주여건과 모습을 크게 바꿀 수 있는 획기적인 정책들임에 분명하다 그러나 이러한 정책으로 인하여 농촌이 어떻게 바뀔지, 또 그 바뀐 모습이 과연 바람직한 것일지에 대해서는 누구도 확신할 수 없는 상황이다. 왜냐하면 농촌의 미래상이 정립되지 않은 상태에서, 또 이를 달성할 수 있는 어떠한 종합적인 전략도 마련되지 않은 상태에서 정책수단들이 먼저 나오고 있기 때문이다.

이러한 문제의 인식하에서 본 연구에서는 크게2가지를 시도하여 보았다. 하나는 우리 농촌의 미래상을 정립하는 한편 이를 달성하기 위한 종합적인 전략과 구체적인 추진방안을 찾는 것이며 다른 하나는 국토의계획및이용에관한법률의

제정에 즈음하여 농촌의 계획적 정비를 위한 제도적 방안을 찾는 것이다. 일본에서 다자연거주지역이라는 미래상을 제시하였듯이 우리도 우리 나름의 농촌 미래상을 제시하여 보고자 하였던 것이다. 마찬가지로 질서있게 정비된 선진국의 농촌을 염두에 두면서 우리의 새로운 법률만으로 그러한 농촌을 만들 수 있는지 그렇지 않다면 추가적으로 어떤 제도적 장치가 필요한지를 확인하고자 하였다.

본 연구에서는 우리 농촌의 미래상을 도·농통합형 공간으로 설정하고 다음과 같은 5가지 전략이 동시에 추진되어야 한다고 보았다. 첫째, 농촌은 도시민에게 열려진 공간이 되어야 하며 이를 위하여 농촌개발의 정책 대상을 도시민을 위한 주거지 개발, 농촌관광, 도·농 교류 등 도시민에게까지 확대한다. 둘째, 기초적 서비스 공급을 위해서 농촌지역 정비에 대한 투자를 지속적으로 확대하여 나가는 한편 생활권의 광역화에 대응한 정주생활권 전략을 병행하여 나간다. 셋째, 지역 주민의 자발적인 참여 내지는 파트너십(partnership)에 바탕을 둔 농촌개발사업을 확대하여 나간다. 넷째, 그린 투어리즘과 같이 지역자원을 활용한 경제적인 프로그램을 마련한다. 다섯째, 농촌지역의 가장 큰 잠재적 강점인 양호한 생태환경과 자연경관의 유지·보전을 위해 환경친화적 농촌정비를 추진하여 나간다.

이러한 전략 가운데 일부는 이미 추진중에 있다. 농림부가 2000년에 수립한 바 있는 그린 투어리즘 중심의 농외소득증장기추진계획이나 2002년부터 추진하고 있는 도시자본의 농촌유치정책 등이 그것이다. 본 연구에서는 이러한 단편적인 정책 추진만으로는 우리가 지향하는 도·농통합형 농촌공간 형성을 달성할 수 없다고 보고 다음과 같은 4가지 정책이 동시에 추진될 것을 제안하였다. 우선 시설 및 서비스 기반의 관점에서는 중심도시 기초중심지, 마을로 연결되는 하나의 생활권내 정주체계를 잠정 설정하고 각각의 기능에 적합한 시설 및 서비스기반을 구축하는 한편 중심도시 및 대도시와의 접근성 향상을 위하여 도·농간의 도로망 연계 대중교통체계의 구축 그리고 정보통신망의 확충 등이 수반되어야 할 것으로 보았다. 둘째로 지역경제기반과 관련해서는 도시자본의 유치도 중요하지만 농업 등 지역자원의 활용을 통한 지역경제기반 구축이 선행되어야 할 것으로 보았다. 도시민의 기호

변화에 부응하여 환경친화적 농업을 육성하는 한편 일본의 지산지소(地産地消) 운동이나 미국의 CSA(Community Supported Agriculture)와 같이 지역 단위에서 생산되는 농산물을 그 지역 내의 도시민들이 소비토록 하는 지역자원형 농업 추진을 제안하였다. 셋째로, 환경과 경관은 농촌지역을 매력적인 장소로 만드는 핵심적인 요소인 만큼 농촌지역을 계획하고 정비하는 모든 과정에서 환경친화성을 배려할 수 있는 제도적 장치가 필요함을 지적하였다. 마지막으로 농촌 마을 단위 공동체의 유지 강화를 위해서는 농촌 마을의 이장이나 새마을지도자 등 공식적이고 관료적 리더 이외에 마을발전에 대한 남다른 열의와 사명의식을 가진 실천적이고 개방적인 새로운 리더의 육성이 필요함을 지적하고, 외지에서 유입한 인구를 포함하여 리더로서의 잠재력을 가진 인재를 발굴하여 육성해 나갈 수 있도록 정책적 지원이 있어야 할 것으로 보았다.

농촌지역의 계획적 정비를 위해서는 공간계획제도토지이용관리제도 및 개발사업제도가 종합적으로 재구성되어야 할 것으로 보았다. 먼저, 공간계획제도에 있어서는 한편으로는 도시기본계획 또는 군기본계획을 통해 농촌지역의 계획적 시설배치와 서비스 확충을 도모하되 다른 한편으로는 주민들에 의한 자발적 마을 단위별 계획수립이 필요하다고 보고 대체적인 방향성을 제시하였다. 토지이용관리제도에 있어서는 마을 단위별 계획을 근간으로 하여 주민들이 경관협정을 체결하거나 필요한 범위를 정하여 지구단위계획을 수립함으로써 자율적으로 토지이용규제를 받아들일 수 있게 하는 제도적 환경마련이 필요함을 지적하였다. 국토의계획및이용에관한법률의 농촌지역 적용에 있어서는 지금까지 주로 도시지역에만 적용해 온 경관지구 등의 용도지구를 활용하여 농촌지역의 용도지역을 보다 세분화하고, 조례에 의한 토지이용의 허용행위기준에 건축법령상의 기준 이외에 온실 등의 공작물이나 주말농장 등의 토지이용행위도 포함하는 것이 바람직하다고 보았다. 마지막으로 개발사업제도에 있어서는 농촌지역의 환경 및 경관과 조화되는 개발을 도모하기 위해 절차적으로 개발행위허가나 사업인가가 있기 전에 주민참여장치를 제도화하고 농촌지역의 특성과 환경을 배려한 사업

수법을 개발하며, 정부는 이와 관련된 지침 제정 등을 통해 환경친화적인 개발을 지원할 것을 제언하였다.

결론적으로 본 연구에서 제시한 미래상이나 방안들은 아직까지 피상적이고 추상적인 수준에 머물러 있음을 인정하지 않을 수 없다. 주제의 중요성과 광범위성을 고려할 때 2개의 연구기관에서 몇 명의 연구원이 감당하기에는 버거운 느낌을 주는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 새로운 농촌정책의 수립에 대한 주의를 환기시키는 계기가 되었으면 하는 바램이다.

다자연거주지역의 개념은 일본의 21세기 국토비전이라 할 수 있는 5전총계획에서도 가장 중요하게 다루어진 전략의 하나이다. 그만큼 국토에서 농촌이 차지하는 의미를 중시하고 있는 것이다. 영국에서도 관계 행정기관이 공동으로 "Our Countryside: the future" 라는 농촌백서를 발간하여 21세기의 농촌 미래상을 제시하고 구체적인 시책들을 제시하고 있다. 반면에 우리의 제4차 국토계획에서는 농촌지역에 대한 뚜렷한 비전 제시가 없다. 아쉬움이 남기는 하지만 지금이라도 범정부적인 관심하에서 농촌의 미래상을 그리고 정책방향을 확립하여야 할 것이다. 계획은 미래상 구현을 위한 하나의 수단이다. 목표에 대한 국민적 합의가 선행되면 농촌의 계획적 정비라는 난제도 훨씬 수월하게 풀 수 있을 것이다.

참고문헌

- 건설교통부·국토연구원. 2002. 국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가방안 공청회 자료집.
- 계기석. 2000. 「커뮤니티중심의 주거환경정비 연구」. 국토연구원
- 구동희. 1998. 「대도시 주민의 전원지향 이주과정과 생활양식」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 김명환. 1997. “도농통합시의 바람직한 발전방향 『도농통합시의 바람직한 도시모델 방향정립을 위한 학술 토론회』. 강원개발연구원
- 김선기. 1996. 『도농복합형태시의 도시개발 방안』. 한국지방행정연구원
- 김정연. 1998. 『충남지역의 도시체계 분석』. 충남발전연구원
- 김정연. 2001. 과소농촌지역의 교통체계개선에 관한 연구『한국지역개발학회지』 제13권 제2호.
- 김정연·전영노. 2001. “서해안고속도로 개통과 영향권지역 개발『한국지역개발학회지』 제13권 제3호.
- 김정연·한상욱. 2002. 『소도읍 개발 어떻게 할 것인가』.“소도읍 종합육성계획 수립방안 소도읍 육성방향 모색을 위한 세미나 자료집
- 김정호 외. 2001. 『새로운 접근법에 의한 21세기 농업·농촌 정비방향』. 한국농촌경제연구원
- 농림부. 2000. 「농외소득증대중장기추진계획
- 대통령 자문 정책기획위원회. 1997. 『농촌 정주생활권 개발사업의 평가와 과제』.

박시현 외. 2001. 『제4차 국토종합계획 실천을 위한 농업·농촌종합발전계획 수립 연구』.

한국농촌경제연구원 국토연구원

박시현 외. 2000. 『환경친화적 농촌마을 정비시스템 개발에 관한 연구』.

한국농촌경제연구원

박재길. 1992. 일본 도시자치체에서의 계획체계변용에 관한 연구 「국토연구」 17권 :

국토개발연구원 1992

박현주. 2001.10.31. 한국경제연구원 「국토이용체계개편과 국토관리의 방향·농촌계획
어떻게 할 것인가·쟁점토론 및 대안모색을 위한 세미나」.

부형근. 1998. 「도농통합의 효과에 관한 연구」. 건국대학교 대학원 박사학위논문.

송미령. 2001. 「농어촌지역의 기초생활여건 정비 어디까지 할 것인가: 현황과 쟁점」.

한국개발연구원 『Vision 2011』 토론회.

송미령·김홍상. 2001. 『국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향』.

한국농촌경제연구원

송미령·박시현. 2001. “주민자율적 마을 가꾸기의 현황과 성과 분석

대한국토·도시계획학회 『국토계획』 제37권 제1호.

송미령·박시현. 2001. 『농촌 공동시설의 효율적 활용방안 연구』. 한국농촌경제연구원

신호철 외. 1993. 『농촌마을 및 주택에 관한 연구』. 농어촌진흥공사 농어촌연구원

양병화. 1998. 『다변량 자료분석의 이해와 활용』. 서울: 학지사.

엄기철·황성수. 1995. 「도농통합에 따른 개발계획 및 투자정책방향연구」.

국토개발연구원

유상건 외. 1993. 『농어촌마을 종합개발방안 연구 I』. 농어촌진흥공사 농어촌연구원

윤원근 외. 1997. 「농어촌 생활환경정비구역 설정기법 및 재정비계획 기술개발연구」.

농림부

이상문. 1998. 「20세기 후반 한국 농촌마을의 정주기능 변화에 관한 연구」.

서울대학교 대학원 박사학위논문.

이정환 외. 1987. 『농촌정주생활권의 특성비교 연구』. 한국농촌경제연구원

이정환. 1987. “「한국농촌지역의 유형구분」. 경희대학교 대학원 박사학위논문.

- 이해중. 1998. 『인천광역시 도농통합형 도시발전에 관한 연구』. 인천발전연구원 연구보고서 98-08.
- 장우환. 1997. “「한국 중산간지역의 구분과 특성에 관한 실증분석」. 경북대학교 대학원 박사학위논문.
- 정안성. 1990. 「농촌개발계획 수립을 위한 지역유형구분에 관한 연구」. 전북대학교 대학원 박사학위논문.
- 최양부 외. 1982. 『2000년대를 향한 농촌정주생활권개발기본구상 전남 강진권 사례연구』. 한국농촌경제연구원
- 최양부 외. 1983. 『2000년대를 향한 농촌정주생활권개발기본구상 경기 안성권 사례연구』. 한국농촌경제연구원
- 최양부 외. 1984. 『농촌지역의 정주체계와 중심지개』. 한국농촌경제연구원
- 최양부 외. 1985. 『정주생활권 설정 및 유형』. 한국농촌경제연구원
- 최양부·윤원근. 1988. 『행정구역의 합리적 조정방안 정주체계에 따른 도·농통합적 행정구역의 모색』. 한국농촌경제연구원
- 한국농촌경제연구원. 1999. 『한국농정 50년사』. 농림부.
- 한국농촌경제연구원·국토연구원. 2001. 「제4차 국토종합계획실천을 위한 농업·농촌 종합발전계획 수립연구」
- 한국농촌경제연구원·농어촌지역종합개발연구단. 1986. 『농어촌지역종합개발방식과 정책방향』.
- 한국지방행정연구원. 1996. 『소도시개발의 전략과 추진체계 개선방』.
- 홍성 환경농업마을. 2001. 『21세기 문당리 발전백년계획』.

Cherry, Gordon E. and Alan Rogers. 1999. *Rural Change and Planning*, London: E & FN Spon.

DETR. 1999. *Rural England, a Consultation Paper* (London: DETR)

DETR. 2000. *Our towns and cities: The future: Delivering an Urban Renaissance* (London: The Stationery Office)

- DETR. 2000. *Our Countryside, The Future: A fair deal for rural England* (London: DETR)
- Department of the Environment, Transport and the Regions. *The Countryside-Environmental Quality and Economic and Social Development*(PPG 7).
- Department of the Environment, Transport and the Regions. 2000. *Our Countryside: the future, A fair deal for rural England.*
- DTI. 1998. *Our Competitive Future: Building the Knowledge-Driven Economy* (London: The Stationary Office)
- DTI. 2001. *Business Clusters in the UK: A First Assessment* (London: The Stationary Office)
- Rondinelli, Dennis A. eds. 1989. 김수옥 등 번역, 『지역분석의 이론과 실재』, 서울: 범론사.
- Rondinelli, Dennis A. 1983. *Secondary Cities in Developing Countries*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- USDA Rural Development Office of Community Development. 2001. Rural Empowerment Zones and Enterprise Communities
- DATAR. 2000. *Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement, La documentation française*. Paris
- 加藤勝美. 1980. 都市と農村 連合の時代、ぎょうせい.
- 國土廳. 1998. 21世紀の國土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい國土の創造.
- 國土廳. 1999. 21世紀の國土のグランドデザイン戰略推進指針.
- 國土廳計畫・調整局. 1995. 交流人口
- 國土交通省. 2001. 地域戰略プランで加速する地域づくり・人づくり.
- 農山村振興研究會. 2002. 農山村振興研究會とりまとめ.
- 農林水産省. 2002. むらづくり維新の推進について(案)
- 農林水産省 農村振興局. 2002. 第2回農山村地域の土地利用の枠組み構築に係る有識者

懇談會議事録

兵庫縣縣土整備部. 2001. 兵庫住宅マスタープラン.

西戸田里づくり協議會. 2001. 西戸田里づくり計畫.

市町村行財政研究調査會. 2002. 廣域化する市町村とこれからの住民自治のあり方に關する研究報告書.

地域活性化センター. 1998, 『地域政策の動向』.

神戸市. 人と自然との共生ゾーン整備基本方針.

神出北地區里づくり協議會. 1999. 神出北地區里づくり計畫.

中國四國農政局. 2000. 都市と農村の共生・對流の方向.

SUMMARY

Urban-Rural Integration and Planning System in Rural Areas

*Jae-Gil Park, Dong-Woo Lee, Mi-Ryung Song, Si-Hyun Park,
Gyu-Cheon Lee and Joo-In Seong*

This study was started under the two situational backgrounds: first, policies concerning the rural area should be fundamentally changed according to the devastation of rural economy; second, urban planning technique can be adopted in rural areas as a result of the change of the nation land planning and use system. The former can be activated as urban capital inducement policy implemented by the Ministry of Agriculture and Forest. The national land use management system that is managed by the Ministry of Construction and Transportation is supposed to be implemented in 2003 because the Act on planning and Utilization of the National Territory was enacted and promulgated. It is clear that these are dramatic policies enabling to change the settlement conditions in rural areas. However, nobody can be convinced how rural areas will be changed by these policies and whether this change will be desirable or not. It is attributable to the fact that policy tools come up in advance before the future vision of rural areas and a comprehensive strategy are established.

With recognition of this problem, we tried to do research on following two aspects. One is to establish the vision of rural areas and comprehensive strategy and tactical alternatives to achieve it. The other is to depict institutional alternatives for planned improvements in rural areas under the Act on planning and Utilization of the National Territory. We tried to provide our own vision of rural areas like Japanese case, called "the multi-natural settlement area". Considering well established rural areas in advanced countries, we attempted to know not only whether we could improve rural areas with the newly enacted law, but, if it is not possible, what kinds of institutional devices are needed.

We set up the vision of rural areas as spaces of urban-rural integration and concluded that five strategies should be proceeded simultaneously. Firstly, rural areas should be accessible spaces for urban dwellers. Accordingly, the object of rural development policies should be expanded to urban dwellers as shown in cases of development of settlement sites, and green tourism for urban dwellers, and interaction between urban and rural areas. Secondly, investments for improving rural areas should be continuously expanded and strategy for developing settlement regions to respond to the widening trend of dwelling locations should be adopted. Thirdly, residents' participation and partnership based on rural development projects should be expanded. Fourthly, economic programs enabling to use regional resources like green tourism should be set up. Lastly, environmental-friendly rural improvement method should be adopted to preserve ecological environment and natural landscapes which are the most important potential of rural areas.

For planned improvement in rural areas, institutional systems related to the space planning, land use and management, and proceeding development projects should be comprehensively re-established. The involved are as follows: firstly, for the space planning system, planned

locations of facilities and service expansion in rural areas should be promoted through basic urban or county plan and the establishment of improvement plan at the village level initiated by village people should be promoted as well. Secondly, for the land use and management system, the discretion of local governments should be expanded. Also, the introduction of land use management through agreement and contracts which enable residents to regulate voluntarily land use should be reviewed. Lastly, in process of development, resident participation should be institutionalized before permission of development projects are launched. Development projects should be designed, in consideration of the characteristics and environment of rural areas.

This study was conducted by the Korea Research Institute for Human Settlements and the Korea Rural Economic Institute. Although the future vision and alternatives of this study is still superficial and abstract, we expect that comprehensive rural development plans involved with all the ministries can be established.

부 록



I. '97 인구이동특별조사 분석결과

II. 주민 대상 설문조사표

III. 시군별 요인점수

IV. 토지이용 현황조사(경기도 광주시 도척면)



I. '97 인구이동특별조사 분석결과

1) 도시 및 농촌거주자의 사회·경제적 특성비교

<표1-1> 군부거주자와 시부거주자의 사회경제적 특성비교(15세 이상)

사회·경제적 특성구분			군부거주자		시부거주자	
			표본수	비율(%)	표본수	비율(%)
전 체	응답자계		16,296	100.0	82,715	100.0
	성별	남자	7,486	45.9	39,312	47.5
		여자	8,810	54.1	43,403	52.5
	연령별	15-24	2,389	14.7	18,719	22.6
		25-44	5,150	31.6	36,530	44.2
		45-64	5,656	34.7	20,487	24.8
		65이상	3,101	19.0	6,979	8.4
	혼인상태별	미혼	3,088	18.9	24,742	29.9
		기혼기타	13,208	81.1	57,973	70.1
	교육정도별	(학생(휴학포함))	1,464	9.0	12,812	15.5
		초중학교	145	0.9	782	0.9
		고등학교	991	6.1	6,217	7.5
		초급전문대	140	0.9	1,511	1.8
		대학대학원	188	1.2	4,302	5.2
		(일반)	14,832	91.0	69,903	84.5
		중졸이하	9,938	61.0	27,455	33.2
		고등학교	3,799	23.3	28,332	34.3
		초대이상	1,095	6.7	14,116	17.1
	가구주와의 관계별	가구주	6,930	42.5	33,469	40.5
		기타	9,366	57.5	49,246	59.5
	주택형태별	단독주택	14,525	89.1	51,466	62.2
		아파트기타	1,771	10.9	31,249	37.8
	주택점유형태 별	자기 집	13,096	80.4	47,748	57.7
		전세기타	3,200	19.6	34,967	42.3
	주택의 규모별	20평미만	8,698	53.4	49,142	59.4
		20평이상	7,598	46.6	33,573	40.6
	경제활동상태	취업자	10,960	67.3	47,971	58.0
		구직자	105	0.6	1,371	1.7
		통학	1,405	8.6	12,050	14.6
		가사	2,246	13.8	16,016	19.4
		연로장애	1,580	9.7	5,307	6.4
취 업 자	응답자계		10,960	100.0	47,971	100.0
	산업별	농림어업	5,508	50.3	4,307	9.0
		광공업	1,140	10.4	9,891	20.6
		3차산업	4,312	39.3	33,773	70.4
	종사자지위별	자영업자	4,623	42.2	13,019	27.1
		무급종사자	2,629	24.0	4,134	8.6
		임금근로자	3,708	33.8	30,818	64.2

<표1-2> 군부거주자중 농림어업종사자의 사회·경제적 특성(15세 이상)

사회·경제적 특성구분		군부취업자		농림어업종사자	
		표본수	비율(%)	표본수	비율(%)
응답자계		10,960	100.0	5,508	100.0
성별	남자	5,823	53.1	2,615	47.5
	여자	5,137	46.9	2,893	52.5
연령별	15-24	673	6.1	48	0.9
	25-44	4,087	37.3	1,134	20.6
	45-64	4,729	43.1	3,012	54.7
	65이상	1,471	13.4	1,314	23.9
혼인상태별	미혼	1,322	12.1	144	2.6
	기혼기타	9,638	87.9	5,364	97.4
교육정도별	중졸이하	7,145	65.2	4,776	86.7
	고등학교	2,884	26.3	622	11.3
	초대이상	931	8.5	110	2.0
종사상지위	자영업자	4,623	42.2	3,146	57.1
	무급종사자	2,629	24.0	2,142	38.9
	임금근로자	3,708	33.8	220	4.0

2) 이동경험자 조사결과

<표1-3> 이촌향도이동자의 이동방향(이동방향별 구성비)

현 전	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기 시부	강원 시부	충북 시부	충남 시부	전북 시부	전남 시부	경북 시부	경남 시부	제주 시부	계
경기 군부	18.8	0.2	1.1	18.5	2.3	3.4	39.6	6.1	1.9	3.7	1.6	0.2	1.9	0.9	0.0	100.0 (N=644)
강원 군부	5.9	3.6	1.3	4.0	1.1	1.5	8.4	53.0	11.3	1.0	1.5	0.8	4.2	2.1	0.2	100.0 (N=523)
충북 군부	1.8	0.5	0.5	3.4	0.2	27.0	3.8	1.4	51.6	4.2	1.8	0.0	3.1	0.5	0.0	100.0 (N=552)
충남 군부	3.9	1.7	0.6	4.9	0.0	31.3	5.3	0.9	3.0	41.6	5.6	0.1	0.1	0.7	0.3	100.0 (N=699)
전북 군부	8.2	0.2	0.5	1.0	5.0	9.6	3.1	0.5	0.0	2.6	67.1	1.0	0.7	0.2	0.2	100.0 (N=417)
전남 군부	4.7	0.5	0.8	3.1	53.6	0.5	5.2	0.8	0.2	1.1	5.2	22.0	0.3	1.5	0.6	100.0 (N=1,180)
경북 군부	2.4	2.6	53.4	1.3	1.1	1.1	2.7	1.6	0.2	0.7	0.5	0.0	29.8	1.5	1.1	100.0 (N=547)
경남 군부	5.8	25.2	13.5	0.0	0.0	0.6	3.1	0.3	0.0	0.3	0.3	1.2	2.8	46.5	0.3	100.0 (N=325)
제주 군부	2.7	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	3.7	92.0	100.0 (N=187)
계	6.2	2.7	7.3	4.8	13.4	8.9	9.0	6.9	7.5	7.3	8.1	5.4	4.5	4.1	3.7	100.0 (N=5,074)

<표1-4> 이도향촌이동자의 이동방향(표본수)

현 전	경기 군부	강원 군부	충북 군부	충남 군부	전북 군부	전남 군부	경북 군부	경남 군부	제주 군부	전체
서울	34.4	12.8	13.4	11.6	5.9	13.4	2.8	2.8	2.8	100.0 (N=812)
부산	10.0	2.2	2.8	5.0	1.1	15.0	19.4	27.8	16.7	100.0 (N=180)
대구	4.5	5.0	5.5	0.5	0.0	3.5	62.7	16.9	1.5	100.0 (N=201)
인천	28.4	7.5	20.9	18.7	9.0	9.7	0.0	0.7	5.2	100.0 (N=134)
광주	2.6	0.5	2.1	0.0	7.7	86.7	0.0	0.0	0.5	100.0 (N=195)
대전	5.6	3.5	42.0	32.9	7.7	2.8	3.5	2.1	0.0	100.0 (N=143)
경기시부	56.7	5.4	11.4	9.9	2.9	7.3	2.0	2.9	1.5	100.0 (N=736)
강원시부	13.7	62.4	10.2	1.3	0.4	0.9	9.3	0.4	1.3	100.0 (N=226)
충북시부	4.6	13.0	77.0	4.2	0.4	0.0	0.0	0.4	0.4	100.0 (N=239)
충남시부	12.0	3.6	15.7	60.2	1.8	0.6	2.4	0.0	3.6	100.0 (N=166)
전북시부	2.2	0.0	1.3	4.8	83.8	7.0	0.0	0.4	0.4	100.0 (N=228)
전남시부	4.3	0.9	6.8	1.7	0.9	79.5	0.9	1.7	3.4	100.0 (N=117)
경북시부	12.0	3.4	20.6	10.3	2.3	5.1	37.7	7.4	1.1	100.0 (N=175)
경남시부	6.3	5.1	7.0	5.5	3.1	5.1	6.3	59.8	2.0	100.0 (N=256)
제주시부	1.4	0.0	1.4	0.5	0.5	2.3	0.0	0.0	93.9	100.0 (N=213)
전체	22.0	9.3	15.0	10.1	7.9	13.0	7.8	7.5	7.4	100.0(N=4,021)

<표1-5> 이촌향도이동자와 이도향촌이동자의 사회·경제적 특성비교(15세 이상)

특성구분			이촌향도이동자		이도향촌이동자	
			응답자수	구성비(%)	응답자수	구성비(%)
전 체	응답자계		3,800	100.0	3,088	100.0
	성별	남자	1,548	40.7	1,275	41.3
		여자	2,252	59.3	1,813	58.7
	연령별	15-24	1,329	35.0	870	28.2
		25-44	1,802	47.4	1,611	52.2
		45-64	484	12.7	496	16.1
		65세 이상	185	4.9	111	3.6
	혼인 상태별	미혼	1,579	41.6	1,150	37.2
		기혼	2,221	58.4	1,938	62.8
	경제활동상 태별	일하였음	1,836	48.3	1,647	53.3
구직활동		72	1.9	74	2.4	
가사		1,092	28.7	1,063	34.4	
통학		560	14.7	177	5.7	
	연로·장애·기타	160	4.2	109	3.5	
취 업 자	응답자계		1,836	100.0	1,647	100.0
	산업별	농어업	701	38.2	250	15.2
		광공업	262	14.3	402	24.4
		기타 3차산업	873	47.5	995	60.4
	종사상의지 위별	자영업자	515	28.1	360	21.9
		무급종사자	381	20.8	218	13.2
		근로자	940	51.2	1,069	64.9

<표1-6> 이동경험자의 이동방향별 이동이유(15세 이상)

이동요인		이혼향도이동			이도향혼이동		
		전체	80년대이전	90년대	전체	80년대이전	90년대
계		100.0 (N=3,800)	100.0 (N=1,356)	100.0 (N=2,444)	100.0 (N=3,088)	100.0 (N=1,221)	100.0 (N=1,867)
직 업 요 인	소 계	26.4	17.3	31.5	26.7	18.4	32.1
	구직취업때문	9.1	3.5	12.2	7.4	4.1	9.6
	직업전환때문	4.5	4.5	4.5	4.7	4.4	4.9
	근무지 이동때문	8.8	5.7	10.5	6.7	2.6	9.3
	사업때문	3.4	3.2	3.6	6.2	5.6	6.5
	기타 직업요인	0.6	0.4	0.7	1.7	1.7	1.8
주 택 요 인	소 계	8.6	10.0	7.8	7.0	7.6	6.5
	내집미련해서	4.2	6.2	3.2	2.9	3.9	2.2
	좀더 큰 평수로	0.8	1.0	0.8	0.9	0.7	1.0
	시설이 좋은 집으로	1.2	1.5	1.0	0.7	1.5	0.3
	집세때문에	0.4	0.2	0.5	0.7	0.3	1.0
	집을 줄이려고	0.2	0.3	0.2	0.5	0.2	0.7
	주택형태를 바꿀려고	0.5	0.3	0.6	0.2	0.2	0.2
	전(월)세에서 월(전)세로	0.2	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
	전세월세 등 계약기간이 끝나서	0.4	0.0	0.7	0.6	0.0	0.9
	기타 주택요인	0.7	0.6	0.7	0.5	0.8	0.3
가 족 요 인	소계	39.4	53.5	31.6	56.6	69.4	48.2
	결혼때문에	18.0	36.4	7.9	21.3	38.8	9.9
	부모를 부양하려고	0.7	0.4	0.9	4.4	4.7	4.2
	분가 또는 독립하려고	2.3	3.5	1.7	1.1	1.7	0.7
	가족과 가까이 살려고	2.5	0.9	3.4	4.7	2.5	6.2
	자녀와 함께 살려고	3.6	2.7	4.1	1.5	0.7	1.9
	고향(연고지) 찾아서	1.4	1.5	1.4	11.6	13.4	10.4
	이혼별거사별	0.8	0.4	1.0	0.6	0.3	0.9
	가족을 따라서	9.4	7.5	10.4	10.2	6.5	12.7
	가타 가족요인	0.6	0.4	0.8	1.0	0.7	1.3
교 육 요 인	소계	19.9	13.2	23.7	1.6	0.5	2.3
	자녀교육때문에	9.5	11.6	8.3	0.5	0.4	0.5
	진학·학업때문	9.0	0.8	13.5	0.7	0.1	1.2
	학업 뒷바라지 때문	1.1	0.8	1.3	0.2	0.0	0.3
	기타 교육요인	0.3	0.0	0.5	0.2	0.0	0.4
생 활 환 경 요 인	소계	4.4	5.2	4.0	0.5	0.3	0.6
	교통이 편리한 곳으로	1.5	1.0	1.7	0.3	0.1	0.4
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	0.3	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0
	도시에서 살고 싶어서	1.6	1.8	1.4	0.0	0.0	0.0
	치안문제	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.0
	재개발때문	0.1	0.4	0.0	0.0	0.1	0.0
	철거(수용)되어 이주	0.7	1.3	0.3	0.1	0.0	0.1
	기타 주거·주거환경요인	0.2	0.4	0.1	0.1	0.0	0.1
자 연 환 경 요 인	소계	1.2	0.7	1.5	7.6	3.8	10.2
	건강문제·요양때문	0.6	0.3	0.8	3.4	1.9	4.4
	공해·대기오염·수질오염·소음 등때문에	0.1	0.0	0.1	0.9	0.3	1.3
	전원생활을 하고 싶어서	0.0	0.0	0.0	2.6	0.8	3.7
	직업 취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.1	0.2	0.0	0.1	0.2	0.1
	기타 자연환경·기타요인	0.4	0.2	0.5	0.6	0.6	0.6

3) 이동희망자 조사결과

<표1-7> 이주희망자의 지역별 분포(15세 이상)

구분	이촌향도희망자			이도향촌이동자		
	표본수	이주희망자	비율	표본수	이주희망자	비율
계	16,296	2,069	12.7	82,715	920	1.1
서울	...	...	...	12,428	67	0.5
부산	...	...	...	7,179	50	0.7
대구	...	...	...	6,357	53	0.8
인천	...	...	...	5,624	73	1.3
광주	...	...	...	6,522	71	1.1
대전	...	...	...	6,302	50	0.8
경기	2,133	356	16.7	8,009	147	1.8
강원	1,806	293	16.2	3,828	36	0.9
충북	2,469	306	12.4	3,358	75	2.2
충남	1,954	155	7.9	4,005	62	1.5
전북	1,226	220	17.9	4,535	65	1.4
전남	2,503	324	12.9	2,618	30	1.1
경북	1,519	103	6.8	4,732	53	1.1
경남	1,307	155	11.9	5,488	57	1.0
제주	1,379	157	11.4	1,730	31	1.8

<표1-8> 이촌향도희망자와 이도향촌희망자의 성·연령·혼인상태별 특성비교(15세 이상)

인구특성 구분			군부거주자			시부거주자		
			표본수	도시이주 희망자	비율(%)	표본수	농촌이주 희망자	비율(%)
응답자계			16,296	2069	12.7	82,715	920	1.1
연령별· 성별	15-24	남자	1,140	370	32.5	8,631	65	0.8
		여자	1,249	431	34.5	10,088	75	0.7
	25-44	남자	2,614	517	19.8	18,169	174	1.0
		여자	2,536	477	18.8	18,361	162	0.9
	45-64	남자	2,591	109	4.2	9,976	182	1.8
		여자	3,065	115	3.8	10,511	167	1.6
	65이상	남자	1,141	15	1.3	2,536	38	1.5
		여자	1,960	35	1.8	4,443	57	1.3
혼인상태 별·성별	미혼	남자	1,797	537	29.9	13,193	96	0.7
		여자	1,291	451	34.9	11,549	86	0.7
	기혼	남자	5,689	474	8.3	26,119	363	1.4
		여자	7,519	607	8.1	31,854	375	1.2

<표1-9> 이촌향도희망자와 이도향촌희망자간 사회경제적 특성비교(15세이상)

사회·경제적 특성구분			군부거주자			시부거주자		
			표본수	도시이주	비율	표본수	농촌이주	비율
				희망자	(%)		희망자	(%)
전 체	응답자계		16,296	2,069	12.7	82,715	920	1.1
	성별	남자	7,486	1,011	13.5	39,312	459	1.2
		여자	8,810	1,058	12.0	43,403	461	1.1
	연령별	15-24	2,389	801	33.5	18,719	140	0.7
		25-44	5,150	994	19.3	36,530	336	0.9
		45-64	5,656	224	4.0	20,487	349	1.7
		65이상	3,101	50	1.6	6,979	95	1.4
	혼인상태 별	미혼	3,088	988	32.0	24,742	182	0.7
		기혼기타	13,208	1,081	8.2	57,973	738	1.3
	교육정도 별	(학생(휴학포함))	1,464	490	33.5	12,812	95	0.7
		초중학교	145	38	26.2	782	5	0.6
		고등학교	991	347	35.0	6,217	41	0.7
		초급전문대	140	48	34.3	1,511	21	1.4
		대학대학원	188	57	30.3	4,302	28	0.7
		(일반)	14,832	1,579	10.6	69,903	825	1.2
		중졸이하	9,938	506	5.1	27,455	368	1.3
		고등학교	3,799	779	20.5	28,332	322	1.1
		초대이상	1,095	294	26.8	14,116	135	1.0
	가구주와 의 관계별	가구주	6,930	520	7.5	33,469	414	1.2
		기타	9,366	1,549	16.5	49,246	506	1.0
	주택형태 별	단독주택	14,525	1,735	11.9	51,466	460	0.9
		아파트기타	1,771	334	18.9	31,249	460	1.5
	주택점유 형태별	자기집	13,096	1,455	11.1	47,748	606	1.3
		전세기타	3,200	614	19.2	34,967	314	0.9
	주택의 규모별	20평미만	8,698	1,154	13.3	49,142	529	1.1
		20평이상	7,598	915	12.0	33,573	391	1.2
	경제활동 상태	취업자	10,960	1,182	10.8	47,971	517	1.1
		구직자	105	33	31.4	1,371	9	0.7
		통학	1,405	471	33.5	12,050	93	0.8
		가사	2,246	308	13.7	16,016	211	1.3
		연로장애회	1,580	75	4.7	5,307	90	1.7
취 업 자	응답자계		10,960	1,182	10.8	47,971	517	1.1
	산업별	농림어업	5,508	223	4.0	4,307	30	0.7
		광공업	1,140	193	16.9	9,891	100	1.0
		3차산업	4,312	766	17.8	33,773	387	1.1
	종사자지 위별	자영업자	4,623	241	5.2	13,019	153	1.2
		무급종사자	2,629	190	7.2	4,134	43	1.0
		임금근로자	3,708	751	20.3	30,818	321	1.0

<표1-10> 농업종사자 중 이촌향도희망자의 사회·경제적 특성(15세 이상)

사회·경제적 특성구분			농림어업 종사자수	도시이주 희망자	비율(%)
응답자계			5,508	223	4.0
성별	남자		2,615	101	3.9
	여자		2,893	122	4.2
연령별	15-24		48	21	43.8
	25-44		1,134	118	10.4
	45-64		3,012	64	2.1
	65이상		1,314	20	1.5
혼인상태별	미혼		144	36	25.0
	기혼기타		5,364	187	3.5
교육정도별	중졸이하		4,776	154	3.2
	고등학교		622	54	8.7
	초대이상		110	15	13.6
가구주와의 관계	가구주		2,956	73	2.5
	가구주의 배우자		2,068	90	4.4
	가구주의 자녀		179	46	25.7
	자녀의 배우자		38	10	26.3
	부모		245		0.0
	기타 친인척 등		22	4	18.2
종사상지위별	자영업자		3,146	85	2.7
	무급종사자		2,142	125	5.8
	임금근로자		220	13	5.9
연령별·남녀별	15-24	남자	37	18	48.6
		여자	11	3	27.3
	25-44	남자	561	50	8.9
		여자	573	68	11.9
	45-64	남자	1,382	25	1.8
		여자	1,630	39	2.4
	65이상	남자	635	8	1.3
		여자	679	12	1.8
혼인상태별·남녀별	미혼	남자	134	34	25.4
		여자	10	2	20.0
	기혼	남자	2,481	67	2.7
		여자	2,883	120	4.2

<표1-11> 이촌향도희망자와 이도향촌희망자의 이동이유비교(15세 이상)

이동요인		이촌향도이동희망자		이도향촌이동희망자	
		응답자수	구성비(%)	전체	구성비(%)
계		2,069	100.0	920	100.0
직업요인	소 계	324	15.7	50	5.4
	구직,취업때문	166	8.0	10	1.1
	직업전환때문	80	3.9	9	1.0
	근무지 이동때문	48	2.3	17	1.8
	사업때문	22	1.1	14	1.5
	기타 직업요인	8	0.4		0.0
주택요인	소 계	397	19.2	302	32.8
	내집마련해서	181	8.7	69	7.5
	좀더 큰 평수로	62	3.0	101	11.0
	시설이 좋은 집으로	124	6.0	65	7.1
	집세때문에		0.0	6	0.7
	집을 줄이려고		0.0	12	1.3
	주택형태를 바꿀려고	18	0.9	41	4.5
	전(월)세에서 월(전)세로	2	0.1	4	0.4
	전세,월세 등 계약기간이 끝나서	6	0.3	2	0.2
	기타 주택요인	4	0.2	2	0.2
가족요인	소계	320	15.5	194	21.1
	결혼때문에	79	3.8	11	1.2
	부모를 부양하려고	12	0.6	19	2.1
	분가 또는 독립하려고	84	4.1	4	0.4
	가족과 가까이 살려고	28	1.4	26	2.8
	자녀와 함께 살려고	59	2.9	8	0.9
	고향(연고지) 찾아서	17	0.8	92	10.0
	이혼,별거,사별		0.0		0.0
	가족을 따라서	37	1.8	29	3.2
	가티 가족요인	4	0.2	5	0.5
교육요인	소계	523	25.3	17	1.8
	자녀교육때문에	277	13.4	4	0.4
	진학,학업때문	236	11.4	12	1.3
	학업 뒷바라지 때문	6	0.3		0.0
	기타 교육요인	4	0.2	1	0.1
생활환경요인	소계	484	23.4	33	3.6
	교통이 편리한 곳으로	151	7.3	16	1.7
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	173	8.4	9	1.0
	도시에서 살고 싶어서	158	7.6		0.0
	치안문제		0.0	1	0.1
	재개발때문	1	0.0	1	0.1
	철거(수용)되어 이주	1	0.0	1	0.1
	기타 주거,근린환경요인	1	0.0	5	0.5
자연환경요인	소계	20	1.0	324	35.2
	건강문제,요양때문	5	0.2	17	1.8
	공해(대기오염, 수질오염, 소음 등)때문에	4	0.2	42	4.6
	전원생활을 하고 싶어서	7	0.3	260	28.3
	직업,취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	3	0.1	3	0.3
	기타 자연환경기타요인	1	0.0	2	0.2

<표1-12> 이촌향도희망자의 성별·연령별 이동이유 비교(15세 이상)

이동요인		성별		연령별			
		남자	여자	15-24	25-44	45-64	65이상
계		100.0 (N=1,011)	100.0 (N=1,058)	100.0 (N=801)	100.0 (N=994)	100.0 (N=224)	100.0 (N=50)
직 업 요 인	소 계	22.2	9.5	17.2	14.8	16.1	6.0
	구직.취업때문	11.3	4.9	13.6	5.1	2.2	2.0
	직업전환때문	5.3	2.5	2.2	4.6	6.3	4.0
	근무지 이동때문	3.3	1.4	1.0	3.1	4.0	0.0
	사업때문	1.7	0.5	0.2	1.7	1.3	0.0
	기타 직업요인	0.6	0.2	0.1	0.2	2.2	0.0
주 택 요 인	소 계	18.0	20.3	8.7	26.7	25.0	12.0
	내집마련해서	8.4	9.1	2.1	14.5	8.0	4.0
	좀더 큰 평수로	2.9	3.1	1.4	4.5	2.7	0.0
	시설이 좋은 집으로	5.2	6.7	4.2	5.7	12.9	8.0
	집세때문에	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	집을 줄이려고	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	주택형태를 바꿀려고	0.8	0.9	0.7	1.1	0.4	0.0
	전(월)세에서 월(전)세로	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.0
가 족 요 인	전세.월세 등 계약기간이 끝나서	0.4	0.2	0.0	0.6	0.0	0.0
	기타 주택요인	0.2	0.2	0.1	0.2	0.4	0.0
	소계	13.6	17.3	10.2	14.9	27.7	56.0
	결혼때문에	3.2	4.4	4.4	4.3	0.4	0.0
	부모를 부양하려고	0.3	0.9	0.0	0.5	2.2	4.0
	분가 또는 독립하려고	5.2	2.9	3.6	5.3	0.9	0.0
	가족과 가까이 살려고	1.1	1.6	0.1	1.1	5.4	8.0
	자녀와 함께 살려고	2.0	3.7	0.2	1.1	12.1	38.0
	고향(연고지) 찾아서	1.0	0.7	0.2	1.1	1.3	2.0
교 육 요 인	이혼.별거,사별	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	가족을 따라서	0.7	2.8	1.6	1.3	4.5	2.0
	가타 가족요인	0.1	0.3	0.0	0.1	0.9	2.0
	소계	22.2	28.3	30.0	26.6	7.6	4.0
	자녀 교육때문에	11.1	15.6	0.4	25.9	6.7	4.0
	진학,학업때문	10.6	12.2	29.0	0.3	0.4	0.0
	학업 뒷바라지 때문	0.2	0.4	0.1	0.4	0.4	0.0
	기타 교육요인	0.3	0.1	0.5	0.0	0.0	0.0
생 활 환 경 요 인	소계	23.2	23.5	33.8	16.1	21.4	10.0
	교통이 편리한 곳으로	8.0	6.6	11.1	4.5	5.8	8.0
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	8.0	8.7	12.4	6.2	4.9	2.0
	도시에서 살고 싶어서	7.1	8.1	10.2	5.3	10.3	0.0
	치안문제	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재개발때문	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0
	철거(수용)되어 이주	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
	기타 주거.근린환경요인	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0
자 연 환 경 요 인	소계	0.8	1.1	0.0	1.0	2.2	10.0
	건강문제.요양때문	0.3	0.2	0.0	0.3	0.4	2.0
	공해(대기오염, 수질오염, 소음 등)때문에	0.1	0.3	0.0	0.1	0.9	2.0
	전원생활을 하고 싶어서	0.3	0.4	0.0	0.4	0.0	6.0
	직업.취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.1	0.2	0.0	0.1	0.9	0.0
기 타 요 인	기타 자연환경.기타요인	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0

<표1-13> 이촌향도희망자의 혼인 및 경제활동상태별 이동이유 (15세 이상)

이동요인		혼인 상태 별		경제 활동 상태 별				
		미 혼	기 혼	취업	구직	가사	통학	기타
계		100.0 (N=98)	100.0 (N=1,081)	100.0 (N=1,182)	100.0 (N=33)	100.0 (N=308)	100.0 (N=471)	100.0 (N=75)
직 업 요 인	소 계	19.2	12.4	17.2	42.4	11.7	10.6	28.0
	구직,취업때문	14.1	2.5	5.5	36.4	7.8	10.2	22.7
	직업전환때문	3.1	4.5	5.9	6.1	1.3	0.4	2.7
	근무지 이동때문	1.2	3.3	3.6	0.0	1.9	0.0	0.0
	사업때문	0.6	1.5	1.6	0.0	0.6	0.0	1.3
	기타 직업요인	0.2	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	1.3
주 택 요 인	소 계	7.9	29.5	21.4	15.2	31.8	4.7	25.3
	내집마련해서	1.1	15.7	10.2	6.1	17.5	0.4	2.7
	좀더 큰 평수로	1.4	4.4	3.3	3.0	4.9	0.8	4.0
	시설이 좋은 집으로	4.4	7.5	6.3	0.0	7.1	3.0	17.3
	집세때문에	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	집을 줄이려고	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	주택형태를 바꿀려고	0.7	1.0	0.8	3.0	1.6	0.4	0.0
	전(월)세에서 월(전)세로	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	1.3
	전세,월세 등 계약기간이 끝나서	0.1	0.5	0.3	3.0	0.3	0.0	0.0
	기타 주택요인	0.1	0.3	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0
가 족 요 인	소계	15.0	15.9	19.1	12.1	16.6	5.3	18.7
	결혼때문에	7.5	0.5	5.4	9.1	1.3	1.3	2.7
	부모를 부양하려고	0.1	1.0	0.7	0.0	1.3	0.0	0.0
	분가 또는 독립하려고	5.2	3.1	5.5	3.0	3.2	1.5	1.3
	가족과 가까이 살려고	0.3	2.3	1.5	0.0	2.3	0.2	2.7
	자녀와 함께 살려고	0.0	5.5	3.4	0.0	4.2	0.0	8.0
	고향(연고지) 찾아서	0.6	1.0	1.3	0.0	0.3	0.2	0.0
	이혼,별거,사별	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	가족을 따라서	1.3	2.2	1.3	0.0	3.6	2.1	1.3
	가티 가족요인	0.0	0.4	0.1	0.0	0.3	0.0	2.7
교 육 요 인	소계	24.0	26.5	18.2	9.1	23.7	48.8	2.7
	자녀교육때문에	0.0	25.6	17.4	6.1	22.4	0.0	0.0
	진학,학업때문	23.7	0.2	0.3	3.0	1.0	48.2	2.7
	학업 뒷바라지 때문	0.1	0.5	0.3	0.0	0.3	0.2	0.0
	기타 교육요인	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	0.4	0.0
생 활 환 경 요 인	소계	33.8	13.9	23.1	21.2	14.6	30.6	20.0
	교통이 편리한 곳으로	11.0	3.9	7.0	3.0	4.2	10.6	5.3
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	12.1	4.9	7.8	15.2	6.8	10.0	10.7
	도시에 살고 싶어서	10.6	4.9	8.2	3.0	3.6	9.8	4.0
	치안문제	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재개발때문	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	철거(수용)되어 이주	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
	기타 주거,근린환경요인	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3
자 연 환 경 요 인	소계	0.1	1.8	1.0	0.0	1.6	0.0	4.0
	건강문제,요양때문	0.1	0.4	0.3	0.0	0.0	0.0	1.3
	공해(대기오염, 수질오염, 소음 등)때문에	0.0	0.4	0.1	0.0	0.3	0.0	2.7
	전원생활을 하고 싶어서	0.0	0.6	0.3	0.0	1.3	0.0	0.0
	직업,취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.0	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타 자연환경,기타요인	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0

<표1-14> 이촌향도희망자중 취업자의 산업 및 종사상지위별 이동이유(15세 이상)

이동요인		전 체	산업 별			종사상지위별		
			농림어업	광공업	3차산업	자영	무급종사	근로자
계		100.0 (N=1,082)	100.0 (N=223)	100.0 (N=193)	100.0 (N=76)	100.0 (N=241)	100.0 (N=190)	100.0 (N=751)
직업요인	소 계	17.2	19.7	11.9	17.8	15.8	16.8	17.7
	구직취업때문	5.5	9.0	4.1	4.8	1.7	9.5	5.7
	직업전환때문	5.9	8.5	3.6	5.7	7.5	5.8	5.5
	근무지 이동때문	3.6	0.0	2.1	5.0	2.1	0.0	4.9
	사업때문	1.6	0.9	1.6	1.8	4.1	0.5	1.1
	기타 직업요인	0.6	1.3	0.5	0.4	0.4	1.1	0.5
주택요인	소 계	21.4	9.0	32.6	22.2	19.5	14.2	23.8
	내집마련해서	10.2	2.2	17.6	10.7	11.2	3.7	11.6
	좀더 큰 평수로	3.3	0.9	5.2	3.5	2.1	0.5	4.4
	시설이 좋은 집으로	6.3	5.8	7.3	6.3	5.4	7.9	6.3
	집세때문에	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	집을 줄이려고	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	주택형태를 바꿀려고	0.8	0.0	1.6	0.9	0.8	1.6	0.7
	전(월)세에서 월(전)세로	0.1	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.1
	전세월세 등 계약기간이 끝나서	0.3	0.0	0.5	0.4	0.0	0.0	0.5
	기타 주택요인	0.3	0.0	0.0	0.4	0.0	0.5	0.3
가족요인	소계	19.1	17.9	24.9	18.0	17.8	13.2	21.0
	결혼때문에	5.4	0.9	8.8	5.9	1.7	2.6	7.3
	부모를 부양하려고	0.7	1.3	1.0	0.4	1.2	0.5	0.5
	분가 또는 독립하려고	5.5	1.8	9.3	5.6	3.3	2.1	7.1
	가족과 가까이 살려고	1.5	1.3	1.0	1.7	2.9	1.1	1.2
	자녀와 함께 살려고	3.4	9.0	2.1	2.1	4.1	5.3	2.7
	고향(연고지) 찾아서	1.3	0.9	0.5	1.6	2.5	0.5	1.1
	이혼 별거사별	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	가족을 따라서	1.3	2.2	2.1	0.8	1.7	1.1	1.2
	가티 가족요인	0.1	0.4	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0
교육요인	소계	18.2	30.9	10.4	16.4	28.2	31.6	11.6
	자녀교육때문에	17.4	28.7	9.8	16.1	27.4	29.5	11.2
	진학, 학업때문	0.3	0.4	0.5	0.1	0.4	0.5	0.1
	학업 뒷바라지 때문	0.3	0.9	0.0	0.3	0.4	0.5	0.3
	기타 교육요인	0.2	0.9	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0
생활환경요인	소계	23.1	21.5	19.7	24.4	17.8	22.6	24.9
	교통이 편리한 곳으로	7.0	6.7	7.8	6.9	3.7	5.8	8.4
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	7.8	4.5	6.2	9.1	5.8	5.3	9.1
	도시에서 살고 싶어서	8.2	10.3	5.7	8.2	8.3	11.6	7.3
	치안문제	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재개발때문	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1
	철거(수용)되어 이주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타 주거환경요인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
자연환경요인	소계	1.0	0.9	0.5	1.2	0.8	1.6	0.9
	건강문제,요양때문	0.3	0.9	0.0	0.3	0.4	1.1	0.1
	공해(대기오염, 수질오염, 소음 등)때문에	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.5	0.0
	전원생활을 하고 싶어서	0.3	0.0	0.0	0.4	0.4	0.0	0.3
	직업,취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.3	0.0	0.5	0.3	0.0	0.0	0.4
	기타 자연환경기타요인	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1

<표1-15> 이촌향도희망자중 농업종사자의 인구특성별 이동이유(15세 이상)

이동요인		전체	성별		연령별				혼인상태	
			남자	여자	15-24	25-44	45-64	65이상	미혼	기혼
계		1000 (N=223)	1000 (N=101)	1000 (N=122)	1000 (N=21)	1000 (N=118)	1000 (N=64)	1000 (N=20)	1000 (N=36)	1000 (N=187)
직업요인	소 계	19.7	29.7	11.5	38.1	17.8	20.3	10.0	47.2	14.4
	구직·취업때문	9.0	14.9	4.1	33.3	9.3	3.1	0.0	36.1	3.7
	직업전환때문	8.5	11.9	5.7	4.8	6.8	12.5	10.0	8.3	8.6
	근무지 이동때문	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	사업때문	0.9	2.0	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	2.8	0.5
	기타 직업요인	1.3	1.0	1.6	0.0	0.0	4.7	0.0	0.0	1.6
주택요인	소 계	9.0	10.9	7.4	0.0	11.0	10.9	0.0	2.8	10.2
	내집마련해서	2.2	5.0	0.0	0.0	2.5	3.1	0.0	0.0	2.7
	좀더 큰 평수로	0.9	1.0	0.8	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	1.1
	시설이 좋은 집으로	5.8	5.0	6.6	0.0	6.8	7.8	0.0	2.8	6.4
	집세때문에	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	집을 줄이려고	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	주택형태를 바꿀려고	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전(월)세에서 월(전)세로	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전세월세 등 계약기간이 끝나서	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타 주택요인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
가족요인	소계	17.9	11.9	23.0	14.3	6.8	21.9	75.0	11.1	19.3
	결혼때문에	0.9	2.0	0.0	4.8	0.8	0.0	0.0	5.6	0.0
	부모를 부양하려고	1.3	0.0	2.5	0.0	0.0	3.1	5.0	0.0	1.6
	분가 또는 독립하려고	1.8	4.0	0.0	9.5	1.7	0.0	0.0	2.8	1.6
	가족과 가까이 살려고	1.3	0.0	2.5	0.0	0.8	1.6	5.0	0.0	1.6
	자녀와 함께 살려고	9.0	4.0	13.1	0.0	0.8	12.5	55.0	0.0	10.7
	고향(연고지) 찾아서	0.9	2.0	0.0	0.0	0.8	0.0	5.0	2.8	0.5
	이혼·별거, 사별	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	가족을 따라서	2.2	0.0	4.1	0.0	1.7	4.7	0.0	0.0	2.7
	가터 가족요인	0.4	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	5.0	0.0	0.5
교육요인	소계	30.9	23.8	36.9	14.3	47.5	12.5	10.0	2.8	36.4
	자녀교육때문에	28.7	20.8	35.2	0.0	45.8	12.5	10.0	0.0	34.2
	진학, 학업때문	0.4	1.0	0.0	4.8	0.0	0.0	0.0	2.8	0.0
	학업 뒷바라지 때문	0.9	1.0	0.8	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	1.1
	기타 교육요인	0.9	1.0	0.8	9.5	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1
생활환경요인	소계	21.5	22.8	20.5	33.3	16.1	32.8	5.0	33.3	19.3
	교통이 편리한 곳으로	6.7	10.9	3.3	19.0	3.4	9.4	5.0	19.4	4.3
	문화·편의시설 이용이 편리한 곳으로	4.5	5.9	3.3	4.8	5.1	4.7	0.0	5.6	4.3
	도시에 살고 싶어서	10.3	5.9	13.9	9.5	7.6	18.8	0.0	8.3	10.7
	치안문제	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재개발때문	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	철거(수용)되어 이주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타 주거·주거환경요인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
자연환경요인	소계	0.9	1.0	0.8	0.0	0.8	1.6	0.0	2.8	0.5
	건강문제, 요양때문	0.9	1.0	0.8	0.0	0.8	1.6	0.0	2.8	0.5
	공해때문에	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전원생활을 하고 싶어서	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	직업, 취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타 자연환경 기타요인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

<표1-16> 이도향촌희망자의 성별·연령별 이동이유 비교(15세 이상)

이동요인		성별		연령별			
		남자	여자	15-24	25-44	45-64	65이상
계		100.0 (N=459)	100.0 (N=461)	100.0 (N=140)	100.0 (N=336)	100.0 (N=349)	100.0 (N=95)
직 업 요 인	소 계	22.2	9.5	17.2	14.8	16.1	6.0
	구직취업때문	11.3	4.9	13.6	5.1	2.2	2.0
	직업전환때문	5.3	2.5	2.2	4.6	6.3	4.0
	근무지 이동때문	3.3	1.4	1.0	3.1	4.0	0.0
	사업때문	1.7	0.5	0.2	1.7	1.3	0.0
	기타 직업요인	0.6	0.2	0.1	0.2	2.2	0.0
주 택 요 인	소 계	18.0	20.3	8.7	26.7	25.0	12.0
	내집마련해서	8.4	9.1	2.1	14.5	8.0	4.0
	좀더 큰 평수로	2.9	3.1	1.4	4.5	2.7	0.0
	시설이 좋은 집으로	5.2	6.7	4.2	5.7	12.9	8.0
	집세때문에	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	집을 줄이려고	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	주택형태를 바꿀려고	0.8	0.9	0.7	1.1	0.4	0.0
	전(월)세에서 월(전)세로	0.1	0.1	0.1	0.0	0.4	0.0
	전세월세 등 계약기간이 끝나서	0.4	0.2	0.0	0.6	0.0	0.0
	기타 주택요인	0.2	0.2	0.1	0.2	0.4	0.0
가 족 요 인	소계	13.6	17.3	10.2	14.9	27.7	56.0
	결혼때문에	3.2	4.4	4.4	4.3	0.4	0.0
	부모를 부양하려고	0.3	0.9	0.0	0.5	2.2	4.0
	분가 또는 독립하려고	5.2	2.9	3.6	5.3	0.9	0.0
	가족과 가까이 살려고	1.1	1.6	0.1	1.1	5.4	8.0
	자녀와 함께 살려고	2.0	3.7	0.2	1.1	12.1	38.0
	고향(연고지) 찾아서	1.0	0.7	0.2	1.1	1.3	2.0
	이혼, 별거, 사별	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	가족을 따라서	0.7	2.8	1.6	1.3	4.5	2.0
	가티 가족요인	0.1	0.3	0.0	0.1	0.9	2.0
교 육 요 인	소계	22.2	28.3	30.0	26.6	7.6	4.0
	자녀교육때문에	11.1	15.6	0.4	25.9	6.7	4.0
	진학, 학업때문	10.6	12.2	29.0	0.3	0.4	0.0
	학업 뒷바라지 때문	0.2	0.4	0.1	0.4	0.4	0.0
	기타 교육요인	0.3	0.1	0.5	0.0	0.0	0.0
생 활 환 경 요 인	소계	23.2	23.5	33.8	16.1	21.4	10.0
	교통이 편리한 곳으로	8.0	6.6	11.1	4.5	5.8	8.0
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	8.0	8.7	12.4	6.2	4.9	2.0
	도시에서 살고 싶어서	7.1	8.1	10.2	5.3	10.3	0.0
	치안문제	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재개발때문	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0
	철거(수용)되어 이주	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
	기타 주거,근린환경요인	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0
자 연 환 경 요 인	소계	0.8	1.1	0.0	1.0	2.2	10.0
	건강문제, 요양때문	0.3	0.2	0.0	0.3	0.4	2.0
	공해(대기오염, 수질오염, 소음 등)때문에	0.1	0.3	0.0	0.1	0.9	2.0
	전원생활을 하고 싶어서	0.3	0.4	0.0	0.4	0.0	6.0
	직업, 취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.1	0.2	0.0	0.1	0.9	0.0
	기타 자연환경, 기타요인	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0

<표1-17> 이도향촌희망자의 혼인 및 경제활동상태별 이동이유 (15세 이상)

이동요인		혼인상태별		경제활동상태별				
		미혼	기혼	취업	구직	가사	통학	기타
계		100.0 (N=182)	100.0 (N=738)	100.0 (N=517)	100.0 (N=9)	100.0 (N=211)	100.0 (N=93)	100.0 (N=90)
직업요인	소 계	8.2	4.7	6.6	22.2	3.3	6.5	1.1
	구직취업때문	4.4	0.3	0.6	11.1	0.9	4.3	0.0
	직업전환때문	1.1	0.9	1.2	0.0	1.4	0.0	0.0
	근무지 이동때문	1.6	1.9	2.9	0.0	0.9	0.0	0.0
	사업때문	1.1	1.6	1.9	11.1	0.0	2.2	1.1
	기타 직업요인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
주택요인	소 계	25.8	34.6	36.6	33.3	32.7	18.3	26.7
	내집마련해서	1.6	8.9	8.7	22.2	7.1	1.1	6.7
	좀더 큰 평수로	7.7	11.8	13.0	0.0	12.3	5.4	3.3
	시설이 좋은 집으로	8.2	6.8	7.2	0.0	7.1	8.6	5.6
	집세때문에	1.1	0.5	1.0	0.0	0.0	1.1	0.0
	집을 줄이려고	2.2	1.1	0.8	11.1	1.9	0.0	3.3
	주택형태를 바꿀려고	4.4	4.5	5.2	0.0	2.4	2.2	7.8
	전(월)세에서 월(전)세로	0.0	0.5	0.4	0.0	0.9	0.0	0.0
	전세월세 등 계약기간이 끝나서	0.5	0.1	0.2	0.0	0.5	0.0	0.0
	기타 주택요인	0.0	0.3	0.2	0.0	0.5	0.0	0.0
가족요인	소 계	32.4	18.3	17.8	11.1	19.0	40.9	25.6
	결혼때문에	4.4	0.4	1.2	0.0	0.9	2.2	1.1
	부모를 부양하려고	1.1	2.3	2.7	0.0	1.9	1.1	0.0
	분가 또는 독립하려고	0.0	0.5	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0
	가족과 가까이 살려고	9.9	1.1	2.1	0.0	0.5	12.9	2.2
	자녀와 함께 살려고	0.0	1.1	1.0	11.1	0.5	0.0	1.1
	고향(연고지) 찾아서	6.6	10.8	8.5	0.0	11.8	8.6	16.7
	이혼별거,사별	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	가족을 따라서	10.4	1.4	1.2	0.0	2.8	16.1	2.2
	가티 가족요인	0.0	0.7	0.4	0.0	0.5	0.0	2.2
교육요인	소 계	6.6	0.7	1.2	0.0	0.0	11.8	0.0
	자녀교육때문에	0.0	0.5	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0
	진학, 학업때문	6.0	0.1	0.4	0.0	0.0	10.8	0.0
	학업 뒷바라지 때문	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타 교육요인	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0
생활환경요인	소 계	7.1	2.7	3.1	11.1	4.3	6.5	1.1
	교통이 편리한 곳으로	2.2	1.6	1.9	0.0	2.4	1.1	0.0
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	3.3	0.4	0.6	0.0	0.5	4.3	1.1
	도시에서 살고 싶어서	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	치안문제	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0
	재개발때문	0.5	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
	철거(수용)되어 이주	0.5	0.0	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0
	기타 주거,근린환경요인	0.0	0.7	0.4	0.0	1.4	0.0	0.0
자연환경요인	소 계	19.8	39.0	34.8	22.2	40.8	16.1	45.6
	건강문제,요양때문	0.5	2.2	1.5	0.0	2.4	0.0	4.4
	공해(대기오염, 수질오염, 소음 등)때문에	3.3	4.9	4.8	0.0	4.3	3.2	5.6
	전원생활을 하고 싶어서	14.3	31.7	28.0	22.2	32.7	12.9	35.6
	직업,취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.5	0.3	0.2	0.0	0.9	0.0	0.0
	기타 자연환경 기타요인	1.1	0.0	0.2	0.0	0.5	0.0	0.0

<표1-18> 이도향촌희망자중 취업자의 산업 및 종사상지위별 이동이유(15세 이상)

이동요인		전체	산업별				종사상지위별	
			농림어업	광공업	3차산업	자영	무급종사	근로자
계		100.0 (N=517)	100.0 (N=30)	100.0 (N=100)	100.0 (N=387)	100.0 (N=153)	100.0 (N=43)	100.0 (N=321)
직업요인	소계	6.6	6.7	12.0	5.2	3.9	7.0	7.8
	구직취업때문	0.6	0.0	1.0	0.5	0.0	0.0	0.9
	직업전환때문	1.2	0.0	2.0	1.0	0.0	0.0	1.9
	근무지 이동때문	2.9	6.7	1.0	3.1	0.7	0.0	4.4
	사업때문	1.9	0.0	8.0	0.5	3.3	7.0	0.6
	기타 직업요인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
주택요인	소계	36.6	33.3	35.0	37.2	34.0	27.9	38.9
	내집마련해서	8.7	3.3	7.0	9.6	10.5	11.6	7.5
	좀더 큰 평수로	13.0	10.0	17.0	12.1	10.5	7.0	15.0
	시설이 좋은 집으로	7.2	6.7	6.0	7.5	5.2	4.7	8.4
	집세때문에	1.0	0.0	0.0	1.3	0.7	0.0	1.2
	집을 줄이려고	0.8	0.0	0.0	1.0	1.3	0.0	0.6
	주택형태를 바꿀려고	5.2	13.3	5.0	4.7	5.9	4.7	5.0
	전(월)세에서 월(전)세로	0.4	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.6
	전세월세 등 계약기간이 끝나서	0.2	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.3
	기타 주택요인	0.2	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.3
가족요인	소계	17.8	16.7	16.0	18.3	12.4	14.0	20.9
	결혼때문에	1.2	6.7	0.0	1.0	0.7	2.3	1.2
	부모를 부양하려고	2.7	0.0	6.0	2.1	1.3	2.3	3.4
	분가 또는 독립하려고	0.8	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	1.2
	가족과 가까이 살려고	2.1	3.3	2.0	2.1	0.7	2.3	2.8
	자녀와 함께 살려고	1.0	0.0	0.0	1.3	0.7	0.0	1.2
	고향(연고지) 찾아서	8.5	3.3	7.0	9.3	7.2	2.3	10.0
	이혼, 별거, 사별	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	가족을 따라서	1.2	3.3	1.0	1.0	1.3	4.7	0.6
	가티 가족요인	0.4	0.0	0.0	0.5	0.7	0.0	0.3
교육요인	소계	1.2	10.0	3.0	0.0	1.3	2.3	0.9
	자녀교육때문에	0.8	3.3	3.0	0.0	0.7	0.0	0.9
	진학, 학업때문	0.4	6.7	0.0	0.0	0.7	2.3	0.0
	학업 뒷바라지 때문	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타 교육요인	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
생활환경요인	소계	3.1	3.3	1.0	3.6	3.9	2.3	2.8
	교통이 편리한 곳으로	1.9	3.3	1.0	2.1	2.6	2.3	1.6
	문화 및 편의시설 이용이 편리한 곳으로	0.6	0.0	0.0	0.8	0.7	0.0	0.6
	도시에서 살고 싶어서	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	치안문제	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	재개발때문	0.2	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.3
	철거(수용)되어 이주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	기타 주거,근린환경요인	0.4	0.0	0.0	0.5	0.7	0.0	0.3
자연환경요인	소계	34.8	30.0	33.0	35.7	44.4	46.5	28.7
	건강문제,요양때문	1.5	0.0	2.0	1.6	1.3	0.0	1.9
	공해(대기오염, 수질오염, 소음 등)때문에	4.8	0.0	5.0	5.2	4.6	9.3	4.4
	전원생활을 하고 싶어서	28.0	30.0	25.0	28.7	38.6	37.2	21.8
	직업취미가 비슷한 사람들과 함께 살려고	0.2	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.3
	기타 자연환경,기타요인	0.2	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.3

※ 이하 4번 문항부터 8번 문항까지의 “위치”는 아래를 참고로 적어 주십시오

① 거주하고 있는 ○○리 내
② 거주하고 있는 면지역 내
③ 거주하는 시·군 내 (어디인지를 기입)
④ 거주하는 시·군 밖 (어디인지를 기입)

4. 귀댁의 자녀중 학교에 다니는 학생이 있는지, 학교 위치는 어디인지를 적어주십시오

구 분	자녀 유무	학교 위치	함께 거주
	있으면 ① 없으면 ②	위의 상자 참고	함께 거주하면 ① 따로 거주하면 ②
초등학교 재학			
중학교 재학			
고등학교 재학			
대학교 재학			

5. 귀하와 귀하 가족이 주로 이용하는 의료시설과 그 위치는 어디인지 적어주십시오

구 분	이용 가부	시설 위치
	이용하면 ① / 이용안하면 ②	위의 상자 참고
보건진료소		
보건지소		
보건소		
약 국		
일반 병원		

6. 귀하와 귀하 가족은 아래 물건 구입을 위해 주로 어느 지역의 상점을 이용하십니까

구 분	구매처 위치 (위의 상자 참고)
과자, 술, 담배 등 간단한 일상용품	
곡물, 육류, 채소, 과일 등 식료품	
의류, 신발류, 전자제품 등 가끔 구입하는 큰 물건	

7. 기타 아래의 시설들 중 이용하시는 시설에 대해서는 각각 어디에 있는 시설들을 이용하시는지 적어주십시오.

구 분	위 치 (위의 상자 참고)
① 은행 등 금융기관	
② 목욕탕/사우나	
③ 이용실/미용실	
④ 영화관/극장 등의 여가문화시설	
⑤ 체육관	
⑥ 도서관	

7-1. 평소 가장 많이 이용하는 시설 유형의 번호를 적어주십시오 _____

● 도시와 농촌에 대한 인식

1. 귀하의 현재 거주지역은 도시지역에 가깝습니까 농촌지역에 가깝습니까?

- ① 도시지역에 가깝다 ② 도시지역에 속하나 실질적으로 농촌지역이다
 ③ 농촌지역에 가깝다 ④ 농촌지역에 속하나 실질적으로 도시지역이다
 ⑤ 도시와 농촌을 구분하기 어려운 지역이다 ⑥ 기타

2. 귀하의 현 거주지의 거주지로서 가장 큰 장점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 생활에 필요한 편의시설이 잘 갖추어져 있다
 ② 교통이 편하여 다른 지역과의 접근성이 좋다
 ③ 학교 교육 수준이 상대적으로 높은 편이라 자녀 교육에 적합하다
 ④ 직업 기회가 풍부하다
 ⑤ 이웃들과의 관계가 돈독하고 정이 깊다
 ⑥ 물, 공기, 산 등 자연환경이 좋다
 ⑦싼 가격에 넓은 토지, 양질의 주택 확보 등이 가능하다
 ⑧ 기타

3. 귀하의 현 거주지의 거주지로서 가장 큰 단점은 무엇이라고 생각하십니까

- ① 생활에 필요한 편의시설이 부족하다
- ② 교통이 불편하여 출타에 어려움이 있다
- ③ 학교 교육 수준 문제로 자녀 교육에 어려움이 있다
- ④ 소득기회를 얻기가 쉽지 않다
- ⑤ 이웃들과 별 다른 교류가 없는 편이다
- ⑥ 물, 공기 등 환경이 오염되어 있다
- ⑦ 작은 면적에 토지, 주택에 오밀조밀 답답하게 산다.
- ⑧ 마구잡이 개발이 이루어져 어지러운 경관을 보인다
- ⑨ 기타

4. 귀하는 이웃과 어느 정도 면식도 있고 귀하의 의사 등이 반영될 수 있는 지역 사회의 범위가 어디까지라고 생각하십니까

- ① 마을 ② 면 전체 ③ 시·군 전체 ④ 기타 ()

5. 농촌지역도 차츰 도시화가 진행되고 있습니다 지역에 따라서는 공장도 많이 들어오고, 도시민 주택도 많이 생기고 있습니다 이에 대한 선생님의 생각은 어떠신지요

문 항	매우 그렇다	그런 편이다	보통 이다	그렇지 는않다	전혀안 그렇다
① 일자리도 생기고 인구도 늘어나기 때문에 농촌지역 발전에 도움이 된다고 생각한다					
② 땅값이 올라감으로 바람직하다고 본다					
③ 주택, 공장 등의 입지가 증가함으로써 환 경 및 경관이 훼손된다고 생각한다					
④ 전반적으로 농업에 관심이 없어지고 농지 도 줄게 된다.					
⑤ 농촌 주민과 도시민간에 서로 왕래도 없 고 약간 위화감도 생기는 것 같다					
⑥ 농촌 주민과 도시민이 어울려 활력 있는 커뮤니티가 된다.					

● 일반 사항

1. 선생님께서는 현재 거주하시는 곳에 대해 만족하시는 편입니까?

① 그렇다

② 아니다 (※왜 만족하지 않으시는지요?))

2. 현재 거주지는 5년 전과 비교하여 같습니까? ① 그렇다 ② 아니다

☞ ②에 응답한 경우

2-1. 이전에 거주하신 곳은

시·군 읍·면·동 리

2-2. 거주지를 이 곳으로 옮긴 이유는 무엇입니까

① 직장 문제 ② 자녀 교육 문제 ③ 의료, 문화 등 생활 편의성 문제

④ 교통 문제 ⑤ 자연환경 등의 여건 ⑥ 건강, 가족 등의 문제

⑦ 기타 ()

3. 앞으로 5년 이내에 현재 거주지를 떠날 것입니까? ① 그렇다 ② 아니다

☞ ①에 응답한 경우

3-1. 어디로 이주하실 생각이십니까

① 같은 면 내에서

② 같은 시·군 내에서

③ 다른 시·군으로

④ 모르겠다.

3-2. 왜 이주하시려고 생각하십니까?

① 직장 문제 ② 자녀 교육 문제 ③ 의료, 문화 등 생활 편의성 문제

④ 교통 문제 ⑤ 자연환경 등의 여건 ⑥ 건강, 가족 등의 문제

⑦ 기타 ()

4. 선생님은 면 소재지와 시·군 소재지 출입은 얼마나 자주 하시는 편입니까?

4-1. 면 소재지

4-2. 시·군 소재지

- <보기> ① 거의 매일 ② 일주일에 3~4회 ③ 한 달에 3~4회
④ 일 년에 3~4회 ⑤ 거의 없음 ⑥ 기타

4-3. 면 소재지나 시·군 소재지에 출입하실 때 주로 이용하는 교통수단은

- ① 자가용 ② 버스 ③ 도보 ④ 자전거 ⑤ 오토바이 ⑥ 경운기 ⑦ 기타

5. 귀하(귀댁 가장)의 직업은?

- ① 농업인 ② 고용직(공장, 회사) ③ 자영업 ④ 전문직 ⑤ 기타

6. 귀하의 연령은?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

7. 귀하의 성별은? ① 여자 ② 남자

-끝까지 응답해주셔서 대단히 고맙습니다.-

Ⅲ. 시군별 요인점수

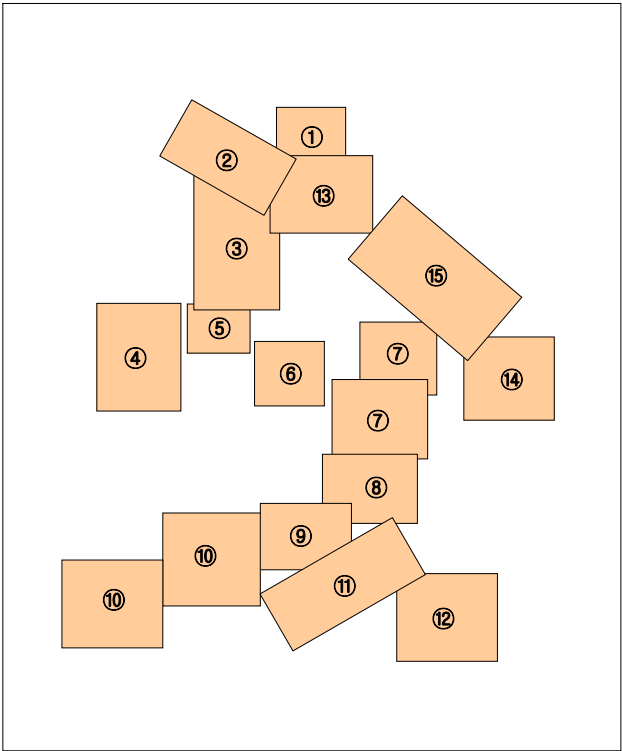
시도	시군	요인1	요인2	요인3
부산	기장군	0.6090	-0.8239	1.9194
대구	달성군	-0.4163	-0.0615	2.4478
인천	강화군	-0.0429	-0.4167	-0.4498
인천	옹진군	0.7259	-1.2769	-0.6210
울산	울주군	-0.4362	0.0883	1.9275
경기	수원시	-0.0881	5.2727	-0.0956
경기	성남시	0.6131	3.1563	0.5689
경기	의정부시	1.6373	0.3547	1.2285
경기	안양시	0.5617	2.7576	0.9822
경기	부천시	-0.0167	3.3705	0.7359
경기	광명시	0.9587	-0.1488	1.5515
경기	평택시	0.3417	1.1767	0.0835
경기	동두천시	1.9617	-1.0326	0.5540
경기	안산시	-0.0023	2.8838	1.2236
경기	고양시	0.7556	1.7510	1.3931
경기	과천시	1.8323	-1.0246	1.5019
경기	구리시	1.0656	-0.3436	1.4983
경기	남양주시	0.8319	-0.0235	1.9285
경기	오산시	1.5295	-0.7743	2.1463
경기	시흥시	0.4207	0.8130	2.6167
경기	군포시	1.4756	-0.1198	2.4714
경기	의왕시	1.6143	-1.1718	2.6524
경기	하남시	1.1631	-0.8615	1.9128
경기	용인시	-0.0845	2.0813	1.8735
경기	파주시	0.6685	-0.0484	0.6516
경기	이천시	0.0085	0.3480	0.6691
경기	안성시	0.0454	0.2348	0.5971
경기	김포시	0.3014	0.3425	1.5052
경기	양주군	0.6112	-0.6141	2.5734
경기	여주군	0.1405	-0.2298	0.0657
경기	화성군	-1.2318	1.0288	2.0127
경기	광주군	1.0835	-0.3041	2.0378
경기	연천군	0.5570	-0.7781	-0.2544
경기	포천군	0.6476	0.4192	0.1123
경기	가평군	1.0660	-0.8440	-0.1159
경기	양평군	0.3185	-0.4714	-0.5208
강원	춘천시	1.4855	0.6109	-1.8928
강원	원주시	1.3851	0.6465	-1.3271
강원	강릉시	1.4907	0.2282	-1.3807
강원	동해시	2.3409	-0.7827	-0.8241

시도	시군	요인1	요인2	요인3
강원	태백시	1.6087	-0.7130	-1.2205
강원	속초시	2.8742	-1.0971	-0.5687
강원	삼척시	1.0046	-0.4744	-0.9497
강원	홍천군	-0.0789	-0.4100	-0.6244
강원	횡성군	-0.2430	-0.6061	0.0145
강원	영월군	0.2634	-0.6878	-0.2962
강원	평창군	0.1048	-0.5495	-1.0274
강원	정선군	0.1660	-0.5659	-0.9016
강원	철원군	0.2791	-0.5787	-0.8509
강원	화천군	0.6183	-0.8508	-1.0238
강원	양구군	0.5995	-0.8521	-1.2092
강원	인제군	1.0260	-0.8910	-1.0699
강원	고성군	0.5735	-1.0031	-0.1080
강원	양양군	0.8171	-1.0669	0.0937
충북	청주시	1.6325	2.0337	-1.2954
충북	충주시	0.3060	0.6564	-1.1641
충북	제천시	0.6911	0.1107	-1.0187
충북	청원군	-0.5508	-0.0571	1.1250
충북	보은군	-0.5065	-0.5684	-0.4220
충북	옥천군	-0.1711	-0.4813	-0.0221
충북	영동군	-0.3849	-0.3633	-0.4263
충북	진천군	0.1241	-0.5318	0.8174
충북	괴산군	-1.1051	-0.5275	0.0853
충북	음성군	-0.5614	-0.0761	0.6764
충북	단양군	0.1597	-0.7447	-0.1381
충북	증평출장소	1.3485	-1.2769	0.7105
충남	천안시	-0.2209	2.5906	-0.3920
충남	공주시	-0.1873	0.2968	-0.6139
충남	보령시	0.1164	-0.2597	-0.7184
충남	아산시	-0.3661	0.4424	0.8761
충남	서산시	-0.5358	0.3501	-0.7443
충남	논산시	-0.3806	0.2864	-0.5425
충남	금산군	-0.3409	-0.2925	-0.4139
충남	연기군	0.2163	-0.2602	0.3703
충남	부여군	-1.0002	-0.0672	-0.4396
충남	서천군	-0.2107	-0.4544	-0.4946
충남	청양군	-0.7595	-0.4809	-0.4599
충남	홍성군	-0.0825	0.0581	-1.0199
충남	예산군	-0.6668	-0.0443	-0.5151
충남	태안군	-0.3552	-0.4420	-0.5745
충남	당진군	-0.6892	0.2294	-0.7370
충남	계룡출장소	2.0697	-1.0189	-0.2033

시도	시군	요인1	요인2	요인3
전북	전주시	1.5773	1.5493	-1.6256
전북	군산시	0.9076	0.6137	-1.0197
전북	익산시	-0.2471	1.5097	-0.8764
전북	정읍시	-1.0218	0.2615	-0.6112
전북	남원시	-0.5172	0.0042	-0.7808
전북	김제시	-1.2853	-0.0643	0.5252
전북	완주군	-0.6438	-0.3842	1.1591
전북	진안군	-0.9945	-0.6809	0.0063
전북	무주군	-0.3054	-0.7414	-0.5263
전북	장수군	-0.7562	-0.6658	-0.5171
전북	임실군	-1.0343	-0.7284	0.2164
전북	순창군	-1.0824	-0.6340	-0.1250
전북	고창군	-1.4630	-0.0940	-0.6673
전북	부안군	-0.4399	-0.4384	-0.5640
전남	목포시	2.3515	0.0901	-1.1199
전남	여수시	0.9438	0.5427	-1.2111
전남	순천시	0.5489	0.8041	-1.3356
전남	나주시	-1.4706	0.3032	-0.0410
전남	광양시	0.6131	-0.1452	-0.1389
전남	담양군	-1.0052	-0.6060	1.0565
전남	곡성군	-0.9293	-0.4839	0.0728
전남	구례군	-0.3449	-0.7570	-0.4321
전남	고흥군	-1.5075	-0.0255	-0.6120
전남	보성군	-0.8874	-0.3720	-0.6623
전남	화순군	-0.9357	-0.6181	1.1717
전남	장흥군	-0.4211	-0.4856	-0.8391
전남	강진군	-0.7207	-0.4338	-0.7098
전남	해남군	-1.4261	0.1036	-0.7465
전남	영암군	-1.3436	-0.2362	0.6806
전남	무안군	-1.2180	-0.1193	-0.0185
전남	함평군	-1.1806	-0.5048	-0.0851
전남	영광군	-1.0317	-0.1508	-0.3988
전남	장성군	-0.7999	-0.6910	0.7391
전남	완도군	0.4130	-0.7730	-0.7551
전남	진도군	-0.6256	-0.6221	-0.7644
전남	신안군	-1.8985	-0.3023	-0.7549
경북	포항시	0.4310	1.8654	-1.3251
경북	경주시	-0.3075	1.3351	-0.7150
경북	김천시	-0.6666	0.3585	-0.5093
경북	안동시	-0.4527	0.6900	-1.3396
경북	구미시	-0.2115	1.5719	0.5468
경북	영주시	-0.0810	0.0540	-0.7726

시도	시군	요인1	요인2	요인3
경북	영천시	-1.0744	0.0851	0.4244
경북	상주시	-1.4686	0.4812	-0.8812
경북	문경시	-0.2156	-0.2948	-0.5385
경북	경산시	-0.4480	2.2655	0.4372
경북	군위군	-1.1325	-0.6765	0.2105
경북	의성군	-1.7865	-0.0218	-0.3522
경북	청송군	-0.8471	-0.6018	-0.4514
경북	영양군	-1.0302	-0.7583	-0.1707
경북	영덕군	0.0984	-0.7528	-0.4982
경북	청도군	-0.9740	-0.5663	0.3346
경북	고령군	-1.0036	-0.6277	1.2479
경북	성주군	-1.5099	-0.3060	0.3969
경북	칠곡군	-0.0922	-0.4447	2.0406
경북	예천군	-1.5010	-0.2837	-0.2547
경북	봉화군	-1.3183	-0.4655	-0.1920
경북	울진군	0.0566	-0.5509	-0.5846
경북	울릉군	0.9786	-1.0547	-0.6805
경남	창원시	-0.2454	2.6053	0.2008
경남	마산시	1.0544	1.8029	-0.7559
경남	진주시	0.3634	1.5388	-1.6362
경남	진해시	2.1705	-0.9390	0.4086
경남	통영시	2.1129	-0.7697	-0.8707
경남	사천시	0.2357	-0.4146	0.4594
경남	김해시	-0.2577	1.5243	0.9736
경남	밀양시	-0.7029	0.2523	-0.8400
경남	거제시	1.2622	-0.1232	-0.2543
경남	양산시	0.4569	0.5217	1.8136
경남	의령군	-1.3308	-0.6712	0.3398
경남	함안군	-0.7974	-0.3864	1.1205
경남	창녕군	-1.0414	-0.1872	-0.3015
경남	고성군	-0.4636	-0.5583	0.1310
경남	남해군	-0.5726	-0.4589	-0.7959
경남	하동군	-0.4227	-0.5644	-0.2129
경남	산청군	-1.3583	-0.5603	0.3368
경남	함양군	-1.0715	-0.4051	-0.5377
경남	거창군	-0.5318	-0.3190	-0.5243
경남	합천군	-1.4775	-0.1861	-0.5365
제주	제주시	2.6462	0.4601	-1.6409
제주	서귀포시	0.8342	-0.5852	-0.4530
제주	북제주군	-0.4285	-0.5107	0.5443
제주	남제주군	-0.8270	-0.5654	0.4454

IV. 토지이용 현황조사(경기도 광주시 도척면)



위치도

① 궁평리



1995년



2002년

② 도웅1리

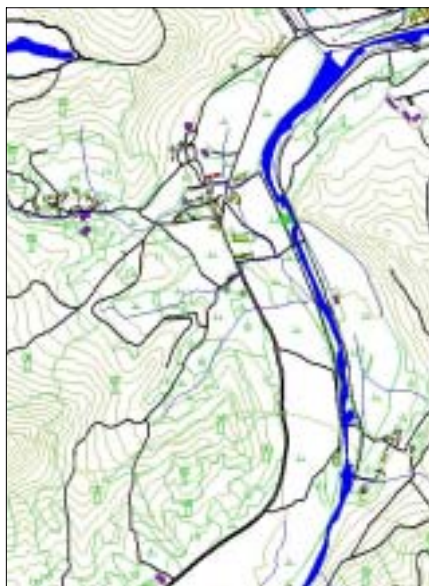


1995년

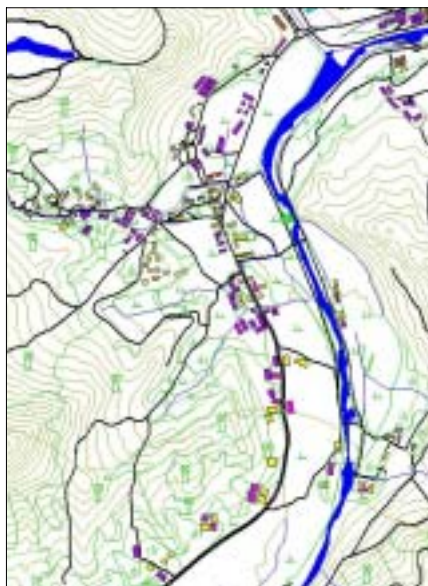


2002년

③ 도웅2리

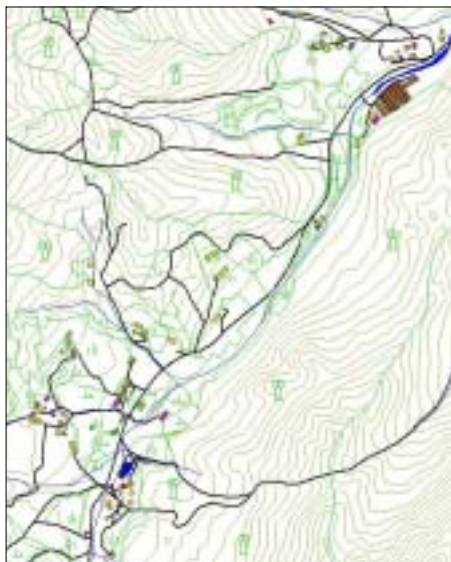


1995년

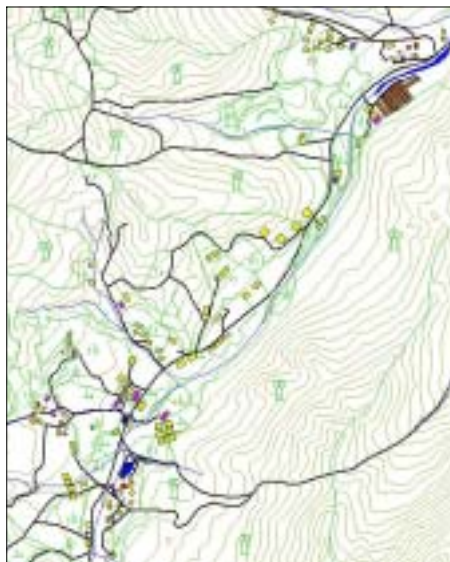


2002년

④ 상림1리



1995년



2002년

⑤ 상림2리



1995년



2002년

⑥ 상림3리



1995년

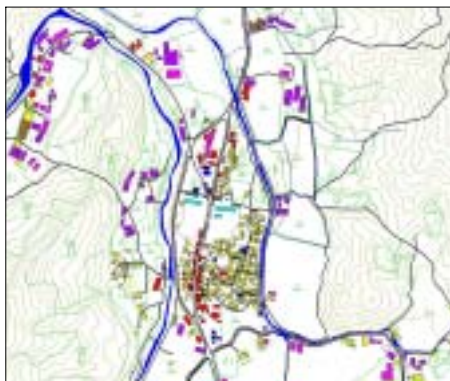


2002년

⑦ 노곡리



1995년



2002년



1995년



2002년

⑧ 유정1리



1995년



2002년

⑨ 유정2리

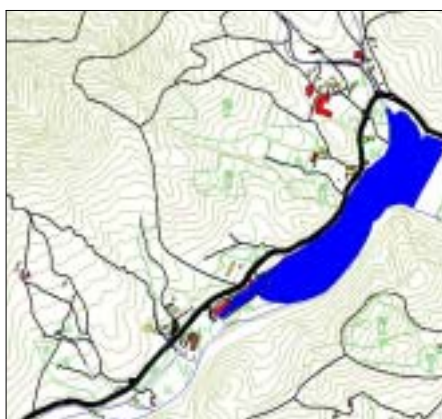


1995년



2002년

⑩ 추곡리



1995년



2002년



1995년



2002년

⑪ 방도1리



1995년



2002년

⑫ 방도2리

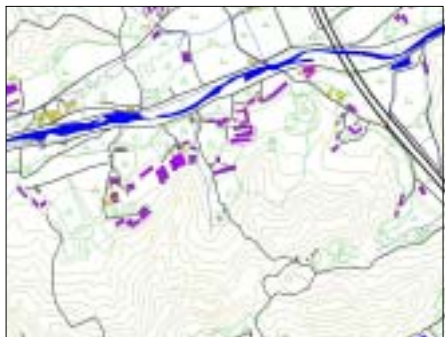


1995년



2002년

⑬ 진우1리



1995년



2002년

⑭ 진우3리

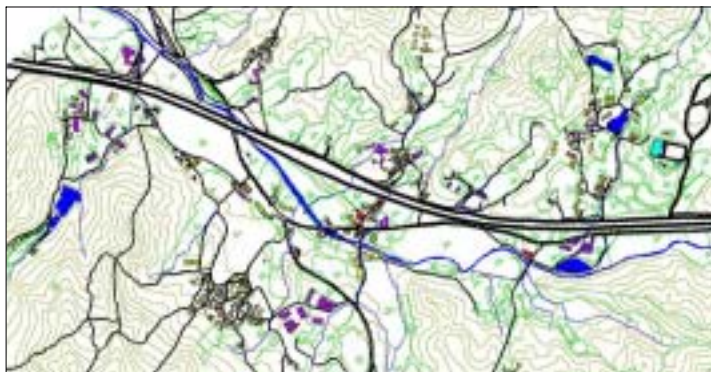


1995년

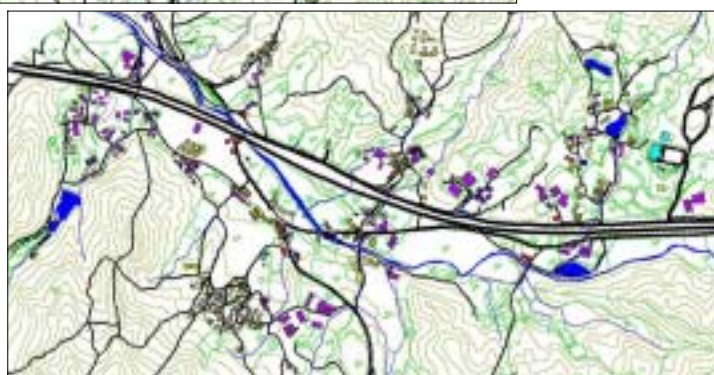


2002년

⑮ 진우2리



1995년



2002년